Niveau(x) d'enseignement : 0 Numéro ISN : 9308
Centre d'intérêt : 170

La Concertation scolaire-municipale au Québec : étude qualitative / I.Q.O.P. -- [Québec] : Ministère du loisir, de la chasse et de la pêche, 1985
97, [30] p. ; 28 cm

Code : SP 1180-04-86

ISBN 2-550-16141-6

Vedette(s)-secondaire(s) : Institut québécois d'opinion publique * Québec (Province). Ministère du loisir, de la chasse et de la pêche

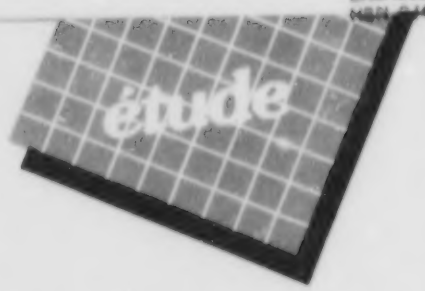
Descripteur(s) : Relations école-communauté * Municipalité * Coopération * Loisir

Ce document fait état des principaux résultats d'une étude qualitative conduite par l'IQOP en novembre 1984 auprès des autorités scolaires, municipales et des organismes de loisir de 23 municipalités du Québec. Cette étude vise à compléter un bilan de la situation actuelle en matière de concertation scolaire-municipale. Les données qualitatives ont été recueillies à l'aide d'entrevues en groupes restreints afin de cerner l'impact de la concertation sur le citoyen et sur les organismes locaux. Plus spécifiquement, la cueillette de données visait les cinq objectifs suivants : 1. Analyser et expliquer certains aspects liés au fonctionnement des ententes elles-mêmes (ou de leur absence). 2. Connaître les bénéfices que retient les organismes de la concertation. 3. Connaître les attentes des organismes (municipalités, organismes scolaires et privés) à l'égard du gouvernement en ce qui a trait à la concertation. 4. Connaître la perception des organismes privés en ce qui concerne l'accessibilité des équipements communautaires pour le citoyen. 5. Dégager quels sont les projets et perspectives des différents organismes en matière de concertation scolaire-municipale. A la suite de l'analyse des résultats, les monographies des rencontres sont présentées afin de faire ressortir avec plus d'exhaustivité les attentes véhiculées par les participants.

Type de document :
Notice(s) connexe(s) : 8870451

16543

CENTRE DE DOCUMENTATION COLLÉGIALE
1111, rue Lapierre
LASALLE (Québec)



LA CONCERTATION SCOLAIRE-MUNICIPALE AU QUÉBEC

ÉTUDE QUALITATIVE

Mars 1985

Québec

11702

9308

LA CONCERTATION SCOLAIRE-MUNICIPALE
AU
QUÉBEC

ÉTUDE QUALITATIVE

I.Q.O.P.
MARS 1985

INSTITUT QUÉBÉCOIS D'OPINION
PUBLIQUE INC.
(IQOP INC.)

545, GRANDE-ALLÉE EST
QUÉBEC (QUÉBEC)
G1R 2J5

275, ST-JACQUES OUEST
SUITE 52
MONTRÉAL (QUÉBEC)
H2Y 1M9

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
2e trimestre 1986

ISBN 2-550-16141-6

INTRODUCTION

Le présent document fait état des principaux résultats d'une étude qualitative conduite par l'IQOP en novembre 1984 auprès des autorités scolaires, municipales et des organismes de loisir de vingt-trois (23) municipalités du Québec. Au total, vingt et une (21) rencontres ont été tenues en sept (7) endroits différents.

Rappelons que cette étude vise à compléter un bilan de la situation actuelle au Québec en matière de concertation scolaire-municipale. L'un des buts de ce bilan est d'orienter et d'appuyer la poursuite des travaux du comité interministériel sur le sujet.

Le premier chapitre de ce rapport présente les considérations d'ordre méthodologique et décrit les principales étapes de la recherche. Un second chapitre donne les principaux résultats obtenus et tente de les situer dans leur contexte. Un soin particulier et une révision des textes donnent à ce chapitre un cadre d'analyse rigoureux et profondément respectueux des propos qui ont été véhiculés.

Au chapitre trois, nous présentons les monographies de nos rencontres. Le texte et le style sont davantage descriptifs qu'analytiques. Le but de l'exercice était de faire ressortir avec le plus d'exhaustivité possible les attentes véhiculées par les participants.

L'IQOP espère qu'à partir de ces données, les organismes gouvernementaux commanditaires trouveront les éléments utiles à l'orientation des actions futures.

L'INSTITUT QUÉBÉCOIS D'OPINION PUBLIQUE INC.
(IQOP INC.)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION..... 3

CHAPITRE 1. CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

1.1 LE PROTOCOLE DE RECHERCHE..... 7
1.2 LES PARTICIPANTS VISÉS..... 9

CHAPITRE 2. LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

2.1 LES ENTENTES ACTUELLES

2.1.1 LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE CONTENU 15
2.1.2 LES PRINCIPES ET LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT..... 18
2.1.3 L'ACCESSIBILITÉ AUX ÉQUIPEMENTS.... 21

2.2 LES POINTS FORTS ET LES POINTS FAIBLES DE LA SITUATION ACTUELLE

2.2.1 LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS POUR LES ORGANISMES..... 22
2.2.2 LES PRINCIPALES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES..... 24

2.3 LES ORIENTATIONS À PRIVILÉGIER

2.3.1 LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE SOLUTION 31
2.3.2 LES PERSPECTIVES D'AVENIR 32
2.3.3 L'INTERVENTION DE L'ETAT..... 34

2.4 LES DONNÉES MAÎTRES

2.4.1 LA CONCERTATION: UNE CARACTÉRISTIQUE DU MILIEU..... 35
2.4.2 DES PROBLÈMES: OUI ET À LA MESURE DES ENTENTES..... 42
2.4.3 UN PRINCIPE: À CHACUN SON RÔLE..... 46
2.4.4 L'AVENIR: UN CHEMINEMENT INÉVITABLE 50

CHAPITRE 3. LES MONOGRAPHIES DES GROUPES DE DISCUSSION

3.1 MONOGRAPHIE 1..... 54
3.2 MONOGRAPHIE 2..... 63
3.3 MONOGRAPHIE 3..... 72
3.4 MONOGRAPHIE 4..... 81
3.5 MONOGRAPHIE 5..... 87
3.6 MONOGRAPHIE 6..... 93
ANNEXE 1 PRÉ-TEST..... 98
ANNEXE 2 GUIDE D'ENTREVUE..... 115

LES CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

1

1. LES CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

1.1 LE PROTOCOLE DE RECHERCHE

La présente recherche s'inscrit dans le cadre d'une étude dite qualitative. Les résultats obtenus sont issus d'une exploration en profondeur des attitudes des personnes rencontrées. Les résultats, n'obéissant pas à la loi des "grands nombres", doivent donc être considérés comme non valables du point de vue de la statistique et ne pas être inférés à l'ensemble de la population cible.

Dans le cadre du présent projet, la technique de la discussion en groupe restreint a été utilisée. Un schéma d'entrevue de type semi-directif a été construit. Les groupes ont réuni cinq (5) personnes[1] à la fois dans sept groupes de municipalités.

Les groupes ont eu lieu à:

Québec	Québec, Ste-Foy, Charlesbourg, Beauport, Lévis, Sillery.
Chicoutimi	Chicoutimi, Arvida, Jonquière, Alma.
Rimouski	Rimouski, Mont-Joli, Rimouski-Est, Rtc, Ste-Flavie.

1 Certains groupes ont réuni jusqu'à huit (8) personnes.

Trois-Rivières	Trois-Rivières, Cap-de-la-Madeleine, Champlain.
Granby	Granby, Waterloo et St-Césaire.
St-Jérôme	St-Jérôme et St-Eustache

OBJECTIF

L'objet fondamental de cette recherche était de recueillir auprès d'un échantillon d'organismes, des données plus subjectives, de l'ordre des perceptions et des attentes, de façon à cerner l'impact actuel de la concertation sur le citoyen et sur les organismes locaux. Plus spécifiquement, cinq (5) objectifs opérationnels ont fait l'objet de nos préoccupations:

1. Dégager la problématique, analyser et expliquer certains aspects liés au fonctionnement des ententes elles-mêmes (ou de leur absence);

2. Connaître les bénéfices que retirent les organismes de la concertation;

3. Connaître les attentes des organismes du milieu (municipalités, organismes scolaires et organismes privés) à l'égard du gouvernement en ce qui a trait à la concertation scolaire-municipale;

4. Connaître la perception des organismes privés en ce qui concerne l'accessibilité des équipements communautaires pour le citoyen;

5. Dégager quels sont les projets et perspectives des différents organismes en matière de concertation scolaire-municipale.

1.2 LES PARTICIPANTS VISÉS

Trois (3) grandes catégories de participants ont été la cible de nos rencontres:

1°: LES ORGANISMES SCOLAIRES

L'IQOP a été en mesure de rencontrer les personnes les plus concernées par le dossier de la concertation. Les représentants du monde scolaire étaient souvent des directeurs généraux de Commissions scolaires (locales ou régionales) ou d'établissements post-secondaires, parfois des responsables du service des équipements, des sports ou de la vie communautaire. À la plupart de nos groupes de discussion était présent un président de Commission scolaire, "un élu", qui lui, est encore plus près des attentes de la population puisqu'il en subit les pressions constamment.

Les Commissions ou établissements scolaires rencontrés sont:

. La Commission scolaire de Rivière-du-Loup;
. Le Cégep de Rivière-du-Loup;
. La Commission scolaire régionale Grand Portage;
. La Commission scolaire Valin;
. La Commission scolaire de Jonquière;
. La Commission scolaire de Chicoutimi;
. La Commission scolaire régionale Lapointe;
. La Commission scolaire régionale du Lac St-Jean;
. Le Cégep de Chicoutimi;
. Le Cégep d'Alma;
. L'Université du Québec à Chicoutimi;
. La Commission scolaire de la Mitis;
. La Commission scolaire La Neigette;
. Le Cégep de Rimouski;
. L'Université du Québec à Rimouski;
. La Commission scolaire de Trois-Rivières;
. La Commission scolaire du Cap-de-la-Madeleine;
. La Commission scolaire régionale des Vieilles Forges;
. L'Université du Québec à Trois-Rivières;
. La Commission scolaire de Granby;
. La Commission scolaire de Waterloo;
. La Commission scolaire Provençal;
. La Commission scolaire régionale Meilleur;
. Le Cégep de Granby;
. La Commission scolaire de St-Jérôme;
. La Commission scolaire de St-Eustache;

. Le Cégep de St-Jérôme;
. La Commission scolaire régionale de Tilly;
. La Commission scolaire Charlesbourg;
. La Commission scolaire régionale Jean-Talon;
. La Commission des écoles catholiques de Québec;
. La Commission scolaire Pointe-Lévy;
. Le Cégep Limoilou;
. Le Cégep Garneau;
. L'Université Laval.

2°: LES ORGANISMES MUNICIPAUX

Les intervenants de la scène municipale étaient généralement des directeurs de loisirs, des gérants d'équipements lourds ou des coordonnateurs aux sports. Notons qu'à ce niveau, l'IQOP a aussi invité à ses tables de discussion un représentant élu, soit l'échevin responsable du dossier des loisirs dans sa municipalité.

Les administrations municipales dont l'IQOP a rencontré un représentant sont celles des villes ou municipalités ci-dessous:

. Rivière-du-Loup (directeur des loisirs, coordonnateur aux sports, responsable des locaux scolaires, échevin);
. Jonquière (directeur des loisirs, responsable du centre culturel);
. Alma (coordonnateur aux sports, échevin);
. Chicoutimi (directeur du service des arénas, régisseur culturel et communautaire);

. Rimouski (directeur et directeur-adjoint aux loisirs, échevin);
. Mont-Joli (directeur des loisirs);
. Trois-Rivières (directeur des loisirs, échevin, directeur du centre culturel);
. Cap-de-la-Madeleine (directeur des loisirs);
. Granby (coordonnateur aux sports, échevin);
. Waterloo (échevin, secrétaire aux loisirs);
. St-Césaire (responsable des loisirs);
. St-Jérôme (directeur des loisirs, responsable des sports);
. St-Eustache (directeur des loisirs);
. Québec (échevin, chef de l'équipement récréatif);
. Charlesbourg (régisseur des sports);
. Lévis (directeur des loisirs);
. Beauport (directeur des loisirs).

3°: LES ORGANISMES DE LOISIR

Nous avons rencontré des représentants d'un ou plusieurs organismes oeuvrant dans les disciplines et secteurs suivants:

- soccer
- natation
- gymnastique
- patinage artistique
- patinage de vitesse
- badminton
- nage synchronisée
- auto-défense

- atelier de musique
- tennis
- hockey mineur
- danse
- curling
- balle molle
- club de fer
- scouts et guides
- club jogging
- club cycliste
- tir à l'arc
- théâtre
- judo
- ballon balai
- ringuette
- chorale

LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

2

2.1 LES ENTENTES ACTUELLES

2.1.1 LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE CONTENU

Si on examine les ententes actuelles conclues entre les autorités scolaires et municipales sans tenir compte du milieu rencontré, il est possible de dégager certains principes de base communs.

Au niveau de la forme, la majorité des ententes actuelles consistent en des documents écrits, négociés et conjointement signés par les intervenants. Ce statut formel situe les ententes dans un contexte juridique et légal qui, à part d'avoir le mérite de permettre l'accessibilité à un équipement, vient départager les responsabilités des intervenants et poser les principes administratifs liés à son utilisation future.

Cette situation générale concerne les Commissions scolaires et les municipalités et est relative aux équipements d'importance, tels les piscines, arénas, bibliothèques, etc. Rarement de telles ententes existent entre les Cégeps et les Universités. Ces dernières institutions semblent privilégier les ententes "ad hoc" négociables à la pièce lorsqu'une situation particulière le nécessite.

Au niveau du fonctionnement, on peut distinguer deux modalités spécifiques.

Dans un premier temps, les municipalités et les Commissions scolaires règlent les aspects administratifs du partage d'un équipement ou d'un service. C'est à ce niveau que se clarifie le rôle de chacun quant aux polices d'assurances-responsabilité, à la surveillance, aux coûts inhérents et aux autres considérations. Une fois cette étape franchie, s'installe dans un deuxième temps, un cadre informel de fonctionnement, où, au-delà des documents, les personnes impliquées s'entendent et s'arrangent dans un contexte plus souple où le négociable a sa place. C'est surtout ce dernier aspect qui crée la spécificité d'un milieu par rapport à un autre.

On ne s'étonnera donc pas de constater que le climat actuel des relations entre les intervenants soit presque essentiellement déterminé par les personnes en place. Il apparaît facile de s'entendre aux plans conceptuel et administratif dans la définition d'une entente. Plus souvent qu'autrement, c'est à l'usage et au fonctionnement quotidien que se dessine un cadre de révision des ententes. Car, c'est au rythme des révisions que l'on note l'évolution de l'organisation. D'une période à l'autre, s'ajoutent des équipements et se précisent des modalités de fonctionnement.

En général, le niveau de connaissance des ententes par les intervenants est relativement élevé. Les personnes rencontrées (même chez les citoyens) nous ont souvent donné beaucoup de détails et précisé certains aspects liés aux ententes que tous reconnaissent spontanément comme utiles et nécessaires. Tous ceux qui sont actuellement régis par de telles ententes ont peine à imaginer comment ils ont pu fonctionner autrement auparavant.

Ce constat est particulièrement évident pour les Commissions scolaires qui semblent avoir connu par le passé, leur part de problèmes dans le partage d'équipements sans que des termes de références précis soient préalablement posés.

Nous l'avons brièvement décrit précédemment, les ententes visent l'utilisation concertée d'équipements de loisirs appartenant à l'une et l'autre des entités concernées. Dans certaines régions cependant, d'autres aspects font également l'objet de concertation. Ainsi, certains intervenants s'entendent pour offrir à la population une programmation complémentaire d'activités, négocient l'utilisation des ressources humaines de chacun et planifient la construction (la localisation[1] et l'aménagement) de nouveaux équipements.

[1] Cet aspect de la localisation est apparu plus important maintenant qu'il y a quelques années. En général, ce sont les Commissions scolaires qui éprouvent le plus de difficultés avec l'utilisation de plateaux récréatifs municipaux. Ces dernières institutions nous ont affirmé devoir réduire significativement leur budget de transport.

Enfin, dans d'autres milieux, plus spécialement auprès des petites municipalités, les ententes formelles et informelles sont souvent inexistantes et quelques fois jugées peu nécessaires par les intervenants municipaux, à la grande déception des intervenants scolaires.

2.1.2 LES PRINCIPES ET LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT

Dans tous les milieux rencontrés, les intervenants semblent unanimement adhérer aux deux principes suivants:

1° principe

Eviter qu'un service ou équipement pour lequel la population exprime une demande ne demeure inutilisé en raison de mésentente entre les intervenants.

2° principe

Les coûts d'utilisation d'un équipement sont basés sur les coûts marginaux liés à son utilisation additionnelle.

Ainsi, au niveau des équipements, il n'est pas rare de voir les Commissions scolaires et les municipalités aller au-delà du prêt de leurs équipements respectifs et réaliser conjointement des projets en y contribuant dans la mesure de leurs avantages. Par exemple, une municipalité permettra l'accès à des terrains propriétés de la Commission scolaire et entretenus par elle en installant un système d'éclairage, ou une Commission scolaire, via ses cours de formation professionnelle, permettra à des clubs municipaux de posséder à rabais certaines pièces d'équipements.

Dans certains cas, la concertation déborde les équipements et vise à définir la contribution relative de plusieurs municipalités voisines ou de plusieurs Commissions scolaires à un projet collectif quelconque.

Cette forme de "troc", basée sur l'utilisation des avantages des intervenants dans le cadre de leurs opérations normales, évite des frais et façonne un climat de franche collaboration souvent évoqué avec fierté.

D'autre part, au niveau des horaires, l'accès aux équipements durant le jour se fait en fonction des besoins de chacun. En soirée, la situation la plus fréquemment observée donne la priorité aux jeunes d'âge scolaire avant 20 heures.

Le partage des responsabilités présente cependant beaucoup plus de variations. Certains milieux ont entièrement remis à la municipalité la responsabilité de leurs locaux, après 16h30, sous réserve de l'utilisation du personnel d'entretien de la Commission scolaire. D'autres Commissions scolaires (la majorité) se refusent à un tel niveau de délégation et préfèrent voir elles-mêmes à l'utilisation de leurs locaux. Ces mêmes Commissions scolaires sont aussi plus fréquemment impliquées que les autres dans une programmation d'activités offerte aux citoyens.

Enfin, il y a généralement entente et adhésion unanime au principe de tarification énoncé précédemment. Toutefois, autant nous avons rencontré de milieux, autant nous avons constaté de modalités différentes de fonctionnement. Dans certaines localités regroupant plusieurs Commissions scolaires, nous avons noté des écarts très importants dans le calcul des coûts pour des équipements semblables. Cependant, tous les intervenants s'offrent mutuellement des tarifs préférentiels.

2.1.3 L'ACCESSIBILITÉ AUX ÉQUIPEMENTS

Cette section des entrevues ne concerne que les représentants des organismes auprès de qui il avait été jugé peu utile de susciter des réactions au sujet des ententes liant leur municipalité ou leurs Commissions scolaires. Même si dans l'ensemble, plusieurs participants nous ont quand même donné certaines précisions sur ces ententes, nous avons surtout cherché à leur faire qualifier l'accessibilité actuelle aux différents équipements.

Dans l'ensemble, les responsables des différents organismes rencontrés perçoivent mal les efforts de concertation qui ont été réalisés dans leur milieu. Que des locaux scolaires soient accessibles au public, en dehors des heures de classe et que des étudiants fréquentent l'aréna en après-midi, cela leur apparaît normal et faire implicitement partie du mandat des administrateurs publics de s'entendre à ce sujet.

Souvent, ils estiment que l'accès à certains locaux est trop restrictifs surtout en fin de semaine ou lors de la tenue d'événements particuliers. Bon nombre confondent également organismes municipaux de loisirs, fédérations sportives, associations ou clubs. Toutes ces enti-

tés ne sont pas convenablement départagées, de sorte que des propos et attentes sont souvent véhiculés aux mauvais endroits. Cet état de fait amène certains organismes à formuler des demandes aux municipalités alors qu'elles devraient être adressées aux fédérations ou ailleurs. Souvent, nous avons constaté que cette méprise influençait l'attitude des intervenants municipaux.

2.2 LES POINTS FORTS ET LES POINTS FAIBLES DE LA SITUATION ACTUELLE

2.2.1 LES AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS POUR LES ORGANISMES

Invités à tracer un bilan d'ensemble de la situation actuelle de la concertation dans leur milieu, la quasi-totalité des participants s'expriment en termes très positifs. Pour eux, il ne fait pas de doute qu'ils en retirent de grands avantages, plus particulièrement au niveau de l'accessibilité aux équipements. Ce dernier aspect est surtout véhiculé avec force par les organismes qui, très fréquemment, reconnaissent qu'en plus d'avoir accès à un équipement, ils profitent d'une tarification très avantageuse. Ils allèguent cependant très rapidement leur contribution bénévole à des activités éducatives pour expliquer cet état de fait.

Dans l'ensemble, les organismes sont satisfaits de l'état actuel de la concertation dans leur milieu, bien qu'ils identifient plusieurs secteurs d'amélioration et qu'ils reconnaissent l'existence de certains problèmes. En général, ce sont les Commissions scolaires qui semblent le plus hésiter à exprimer leur satisfaction, plus spécialement celles des milieux où l'organisation du loisir municipal manque de ressources.

Ce constat d'ensemble demeure valable pour autant que l'on exclut les Cégeps et les Universités du portrait général. En cas contraire, il faut préciser que l'attitude de ces dernières institutions génère souvent un haut degré d'insatisfaction auprès des organismes qui comprennent mal le rôle des Cégeps et Universités, et auprès des autorités municipales qui estiment que ces institutions ont choisi la voie de la facilité en refusant de contribuer aux ententes.

Cet état de fait leur apparaît d'autant plus paradoxal que ces institutions existent dans leur milieu très fréquemment à cause de la volonté ferme de tous les intervenants locaux qui, de façon concertée, ont su les justifier.

Il faut, par ailleurs, comptabiliser au chapitre des avantages de la concertation, les nombreuses réalisations conjointes des milieux. Qu'il s'agisse d'un complexe sportif de grande envergure ou de l'aménagement plus modeste d'une piste d'hébertisme dans une cour d'école, tous nous ont parlé avec fierté de leurs réalisations et décrit avec enthousiasme leurs projets pour l'avenir.

D'autre part, lorsque des inconvénients sont mentionnés, ils le sont généralement pour des aspects non couverts par les ententes. Ainsi, l'aspect plutôt local des ententes est décrié tantôt par les Commissions scolaires régionales qui souhaiteraient adopter des politiques uniformes sur tout leur territoire, tantôt par certaines grandes municipalités qui souffrent de voir les petites municipalités voisines exclues des ententes. Bref, souvent l'organisation du loisir (via les organismes) est intermunicipale alors que la concertation est davantage locale.

2.2.2 LES PRINCIPALES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES

Nous l'avons dit précédemment, il y a dans les faits vraiment peu d'équipements importants de loisirs qui demeurent inutilisés. Même lorsqu'il n'y a pas d'ententes formelles entre les intervenants, il se trouve toujours des person-

nes pour prendre les responsabilités qui s'imposent lorsqu'un groupe de citoyens veut avoir accès à des locaux.

Toutefois, cet usage non concerté des équipements et plus spécialement, des équipements scolaires, est générateur de conflits et d'injustices. Certains organismes décrient l'utilisation presque exclusive des gymnases par des groupes de professeurs de l'école alors que d'autres contestent l'arbitraire dans l'allocation des priorités d'utilisation. Mais le plus grave problème issu de l'absence de concertation en est un de partage de coûts. Ce problème est vécu avec autant d'intensité par les trois types d'intervenants rencontrés. Les organismes acceptent difficilement la facture qui leur est présentée, la municipalité (souvent une petite municipalité) considère que la Commission scolaire exagère dans l'évaluation de ses coûts, alors que la Commission scolaire ne comprend pas pourquoi on conteste là ce qui est facilement accepté ailleurs (dans une plus grande municipalité).

Cette situation n'est cependant pas uniquement l'apanage des petites municipalités. Nous avons rencontré les mêmes difficultés dans les municipalités plus grandes. Cette fois cepen-

dant, ce sont les Cégeps et Universités qui sont concernés. Les organismes et la municipalité acceptent très mal l'absence (ou le refus) de plusieurs Cégeps et Universités aux tables de concertation. Ils éprouvent un sentiment d'impuissance face à ces institutions et ils ont le net sentiment de ne pas avoir accès à des locaux et équipements d'une qualité exceptionnelle. Ce constat est cependant moins vrai pour les Commissions scolaires qui, très souvent, possèdent des ententes écrites avec les Cégeps ou les Universités lorsque des considérations pédagogiques nécessitent le recours à des ressources de ces institutions.

D'autre part, la situation apparaît plus claire lorsque les intervenants opèrent dans un contexte de concertation. Les autorités étant habituées à se parler et à négocier au plan formel, il en est souvent ainsi de leurs responsables organisationnels qui, dans le cadre de leurs opérations quotidiennes, débordent souvent la "lettre" des ententes. Certains problèmes persistent néanmoins et suscitent des critiques de la part des intervenants.

Plusieurs Commissions scolaires revendiquent avec insistance des subventions des municipalités pour l'organisation du sport scolaire. La

disparition du programme de niveau 1 a choqué plusieurs Commissions scolaires qui se tournent maintenant vers les municipalités. Bon nombre de municipalités déplorent que le transfert des responsabilités de ce programme ait été accompagné d'une réduction de son budget. On ne peut s'étonner que des organismes, et plus spécialement des Commissions scolaires critiquent l'utilisation de ces sommes. Ce contexte crée un climat malsain où des accusations d'ingérence, de patronage et de mauvaise administration émergent de part et d'autre. Ce phénomène est particulièrement évident dans les régions où le sport scolaire demeure très actif.

Il nous est, d'autre part, apparu clair que bon nombre d'organismes comprennent mal le rôle des Fédérations sportives. Ils associent très facilement (voire confondent) les exigences des Fédérations à des prescriptions originant du service des loisirs ou des Commissions scolaires. Il s'ensuit des mésententes et des incompréhensions génératrices de conflits. Certains organismes voudraient obtenir de l'aide des Commissions scolaires pour leurs tâches de secrétariat requises par les Fédérations, alors que les Commissions scolaires insistent auprès des municipalités pour que soient négociées des ententes à ce sujet.

Ce sont les organismes et les Fédérations sportives qui font les frais de ce niveau d'incompréhension et c'est le climat des négociations d'ententes qui s'en trouve pertubé. Certains milieux nous ont cité, à titre de conséquences de cet état de fait, que des compétitions sportives d'importance avaient été tenues dans le désordre le plus complet parce que Commission scolaire, municipalités et clubs ne s'étaient pas convenablement entendus sur les locaux requis selon les normes des Fédérations et sur l'effort de secrétariat et d'inscription nécessaire.

Les moniteurs et entraîneurs font également fréquemment l'objet de conflits. Souvent, certains professeurs d'éducation physique collaboraient à l'organisation du sport scolaire parce qu'une partie de leurs efforts pouvait être comptabilisée au niveau de leurs tâches. Aujourd'hui, ils refusent de le faire parce que cette forme d'arrangement n'est plus possible avec les autorités scolaires. Cette attitude des Commissions scolaires est interprétée par certaines municipalités comme un manque de collaboration et perçue comme un moyen de pression aux tables de concertation.

L'embauche des entraîneurs par un organisme (association, club) pose également des problèmes importants. De l'avis de certains organismes, il semble que si les municipalités et les Commissions scolaires s'étaient entendues avec eux, il y aurait un moyen de profiter de certains programmes d'embauche pour doter la municipalité de personnes compétentes dans une discipline sportive particulière. Si cette situation nous a surtout été mise en évidence par les organismes, certains directeurs de loisirs nous en ont aussi spontanément parlé. A leur avis, il y aurait eu moyen, dans certains cas, avec la complicité de la Commission scolaire, de trouver une tâche complète pour un entraîneur et de l'embaucher pour un poste permanent.

Pour les municipalités, deux aspects plus spécifiques retiennent leur attention. Bon nombre se plaignent des conséquences de la délégation partielle des responsabilités dont elles sont l'objet par les Commissions scolaires. Ainsi, certaines municipalités souhaiteraient, à l'instar d'autres, avoir l'entière responsabilité des locaux scolaires après 4h30. Les autorités scolaires qui s'opposent à cette délégation totale allèguent leur crainte des décisions unilatérales une fois l'équipement scolaire sous la responsabilité municipale.

"Quelquefois, disent-ils, nous avons vu ailleurs des gymnases d'écoles fermés sans que la Commission scolaire puisse intervenir. Nous n'acceptons pas cela, pas plus que l'idée de devoir louer nos propres locaux si nous en avons besoin en dehors des heures de classe."

L'absence de concertation intermunicipale crée également des problèmes de partage des coûts à certaines municipalités. Le cadre géographique de recrutement des organismes (clubs) déborde souvent celui de la municipalité pour impliquer des résidents des municipalités voisines. Occasionnellement, l'importance des non-résidents a atteint jusqu'à 40% du membership d'un club subventionné par la municipalité. Les autorités municipales considèrent qu'il y a là injustice et tentent de forcer les municipalités concernées à s'impliquer dans le financement des infrastructures requises.

Plusieurs représentants du milieu scolaire s'interrogent également sur le rôle de la municipalité dans la mise en oeuvre des loisirs dans son milieu. Nous avons l'impression que la position relative des autorités scolaires en tant que propriétaires d'équipements et de ressources les autorise à penser que la municipalité doit obtenir leur complicité pour être "maître d'oeuvre". Cette attitude apparaît déterminante dans les comportements et propos des autorités scolaires aux tables de concertation.

Bon nombre des aspects mentionnés précédemment possèdent un lien indirect avec la concertation scolaire municipale mais ils nous ont été mentionnés avec tant de force et de conviction que ce serait manquer de rigueur de ne pas les considérer. Ils sont les composantes principales de l'environnement de la concertation.

2.3 LES ORIENTATIONS À PRIVILÉGIER

2.3.1 LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE SOLUTION

Même si les principaux problèmes évoqués précédemment ne compromettent pas la concertation scolaire et municipale dans un milieu, ils contaminent souvent les relations et en handicapent le bon fonctionnement. Il y a donc avantage à les éliminer le plus rapidement possible. Tous les intervenants s'entendent pour affirmer que la solution à leurs problèmes se trouve d'abord dans l'accroissement des efforts de concertation. Ainsi, pensent-ils pouvoir plus facilement développer des mécanismes de collaboration et accroître les chances d'en arriver à l'élaboration d'objectifs communs en matière de loisir.

Au second plan, plusieurs intervenants, et de façon très particulière les organismes, voient dans l'accroissement de leur budget, la solution à bon nombre de leurs problèmes. En ce

sens, ils réclament de la municipalité (et la municipalité de l'État) des sommes d'argent nettement plus substantielles pour subvenir à leurs besoins.

Les municipalités expriment de plus, l'avis que certaines dispositions auraient forcé les petites municipalités à s'impliquer dans la négociation d'ententes. Souvent, ces intervenants nous ont étonné tant par leur indifférence aux aspects soumis à la concertation que par leur faible propension à vouloir y changer quelque chose.

Enfin, et de façon plus ou moins consciente pour la plupart des intervenants, on note un besoin d'information. Plusieurs participants et ce, de toutes les provenances ont un niveau de connaissance relativement faible de la gestion municipale du loisir. Les Commissions scolaires réclament des précisions sur l'utilisation et l'allocation des fonds, les citoyens, sur l'organisation du loisir et les municipalités, sur les besoins et attentes de la population.

2.3.2 LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Dans l'ensemble, les intervenants reconnaissent les bienfaits des ententes négociées entre les autorités scolaires et municipales et comprennent qu'il y a là suffisamment d'avantages pour justifier la poursuite des effets en ce sens.

Dans l'avenir, il appert que ces tables de concertation réuniront un plus grand nombre d'intervenants. Certains clubs sociaux, fabriques de paroisses et organismes sans but lucratif possèdent des équipements, terrains ou ressources humaines qu'il y aurait avantage à partager.

De façon plus immédiate, à peu près chaque milieu rencontré est à la préparation d'un ou de plusieurs projets de construction ou d'aménagement d'un équipement. Ces projets font généralement appel à des infrastructures lourdes qu'une municipalité ou une Commission scolaire seule ne peut justifier.

Ainsi, la concertation a toutes les chances, dans l'avenir, de se situer en amont de la réalisation des équipements et de davantage concerner des aspects tels la localisation, la taille et le financement plutôt que l'opération.

Idéalement, la concertation devrait permettre à toutes les instances administratives d'un milieu de mettre en commun et de partager les ressources de ce même milieu. La presque totalité des participants reconnaissent qu'il fait implicitement partie du mandat de ses administrateurs publics (municipaux, scolaires, religieux ou sociaux) de planifier un usage optimal des ressources. Seuls la mauvaise foi et

le refus systématique de certains intervenants peuvent freiner le développement des efforts de concertation.

2.3.3 L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

Personne ne souhaite vraiment l'intervention directe de l'État dans le processus de concertation. Même si plusieurs participants reconnaissent qu'à l'occasion une obligation formelle d'en arriver à des ententes pourrait accélérer les choses, ils reconnaissent à priori que d'autres moyens pourraient être privilégiés.

Les intervenants souhaitent que les autorités gouvernementales soient très sensibles aux projets et demandes issus des efforts de concertation. Que l'on procure certains avantages aux projets concertés et bon nombre de milieux qui s'y refusent actuellement y verront une motivation suffisante pour s'asseoir aux tables de concertation.

Les autorités municipales, d'autre part, espèrent que l'État injectera plus d'argent au niveau des loisirs et verra à soutenir à plus long terme la mise sur pied de certains programmes de participation populaire. Ils souhaitent également voir l'État structurer un programme d'information visant à préciser le rôle de chaque intervenant dans l'accessibilité aux loisirs.

2.4 LES DONNÉES MAITRES

2.4.1 LA CONCERTATION: UNE CARACTÉRISTIQUE DU MILIEU

Il n'existe pas beaucoup de lieu commun en matière de concertation. Autant nous avons rencontré de milieux, autant nous avons constaté de façons différentes de structurer l'organisation des loisirs; chacun semble avoir sa manière de fonctionner selon les personnes et les pouvoirs en place.

Nous avions cru, a priori, que pour apprécier l'état général de la concertation dans un milieu donné, il nous fallait établir une comparaison avec ce qui se passe ailleurs. Ainsi, il nous semblait logique, après avoir rencontré un milieu relativement bien organisé, satisfait et heureux de sa condition actuelle, de chercher à situer les autres par rapport à cette unité de référence. Or, à notre grand étonnement, nous nous sommes souvent retrouvés en présence de milieux présentant des conditions d'organisation fort différentes (à notre avis, les uns bien organisés, les autres mal organisés) et affirmant tous être très satisfaits de leurs conditions actuelles.

Dans certains milieux (notamment ceux regroupant de petites municipalités), il n'existe aucune entente entre les intervenants. En général, le loisir y est peu développé et les équipements scolaires inaccessibles au public. En revanche, nous avons l'impression que le sport scolaire y est relativement développé[1].

Là aussi, les organismes affirment être, dans l'ensemble, satisfaits de leurs conditions. A notre avis, cependant, cet état de fait s'explique par la proximité de ces municipalités d'un centre urbain plus important et l'usage que fait leur population des équipements et services de loisirs de cette municipalité plus grande.

A moyen et long termes toutefois, l'hésitation des petites municipalités à s'organiser est génératrice de situations conflictuelles, plus spécialement en regard des coûts de participation aux loisirs par une population non résidente. Dans ce contexte, souvent s'instaure la "carte du citoyen"[2], voire même l'interdiction pour les non-résidents de s'inscrire aux activités.

---

[1] Après avoir entendu plusieurs milieux tracer un bref historique de leur cheminement par rapport à la concertation, on peut affirmer que ces petits milieux ressemblent à ce qu'étaient les autres milieux, il y a cinq (5) ou dix (10) ans.

[2] Preuve du statut de résidence autorisant son détenteur à s'inscrire aux activités de loisirs de sa municipalité.

D'autres milieux opèrent sur la base d'ententes verbales généralement entre les responsables municipaux des loisirs et le directeur d'une école. Ce sont souvent des municipalités plus petites, et la nature des ententes relève des personnes impliquées bien plus que de principes généraux d'organisation. Deux problèmes émergent souvent de ce niveau de concertation; il y a presque tout le temps conflit de programmation ou d'horaire et les coûts d'utilisation posent des problèmes de partage.

Viennent ensuite les ententes formelles entre les municipalités et les Commissions scolaires. Ces ententes libèrent les responsables des loisirs municipaux de la lourde tâche de la négociation à la pièce, simplifient l'organisation d'activités et clarifient les coûts associés aux activités. Quand de telles ententes existent, on peut affirmer que les équipements sont utilisés de façon optimale et que les programmations de loisirs de l'une et l'autre entité sont davantage complémentaires que concurrentielles.

Très fréquemment, nous avons constaté que les milieux ayant atteint ce niveau formel de concertation affichent fièrement des réalisations conjointes d'infrastructures de loisirs tantôt réalisées par la municipalité sur le terrain de la Commission scolaire, tantôt réalisées par la Commission scolaire et entretenues par la municipalité. Bref, les citoyens de ces milieux affirment, en général, être satisfaits de ces modalités de fonctionnement.

Il arrive que certains milieux bien structurés et habitués à la concertation forcent d'autres milieux (de plus petites localités sises à proximité) à s'impliquer dans leurs efforts de concertation. La raison première de ces négociations multi-organismes est de contrer les effets indésirables de la clientèle originant d'une petite municipalité non organisée. Ainsi, un peu malgré elles, ces municipalités se voient associées au processus de concertation, se voient souvent dans l'obligation d'accroître leur budget de loisirs et de contribuer à la réalisation conjointe d'événements et d'équipements majeurs, à la grande satisfaction de leur population respective.

D'autres milieux, plus rares, il va de soi, nous ont présenté des modalités de fonctionnement où la concertation joue un rôle déterminant. Si les opérations quotidiennes (programmation d'activités, location de locaux...) se font sur la base d'ententes, pour certains, le développement futur est le résultat de concertation. Cela donne souvent naissance à un front commun oeuvrant à l'obtention de telle ou telle infrastructure, à tel ou tel endroit et incluant tel ou tel équipement. Cette planification concertée touche souvent des aspects inattendus, tels le partage de ressources humaines, d'équipements informatiques et de services de santé.

Bien que peu de milieux présentent ce niveau de concertation, on peut déceler, à travers les propos que nous avons entendus ailleurs, qu'il constitue un idéal pour plusieurs.

Le tableau 1 présente sous forme schématique le processus évolutif de la concertation, tel que nous l'ont décrit les milieux rencontrés. Nous parlons d'évolution parce que nous avons l'impression qu'il s'agit d'étapes à franchir et qu'il ne pourrait être question pour un milieu situé au niveau 1 de passer demain au niveau 4.

IL APPERT DONC QUE L'ÉTAT GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES LOISIRS DANS UN MILIEU NE DÉPEND PAS TANT DU NIVEAU DE CONCERTATION AUQUEL EN SONT ARRIVÉS LES INTERVENANTS, MAIS PLUTÔT DE L'ÉQUILIBRE ATTEINT DANS LEURS RELATIONS.

C'est en allant au-delà des ententes elles-mêmes (ou de leur absence) qu'on peut tenter d'expliquer de quelle manière un milieu vit ses loisirs. AINSI, NOUS AVONS ACQUIS LA CERTITUDE QUE L'ÉTAT DE LA CONCERTATION EST ÉTROITEMENT ASSOCIÉ À LA VOLONTÉ DES CITOYENS DE VOIR SES INSTITUTIONS (MUNICIPALES ET SCOLAIRES) S'ENTENDRE SUR L'ACCÈS AUX ÉQUIPEMENTS ET SERVICES. Rarement une Commission scolaire va susciter la signature d'ententes sans que la municipalité l'ait demandée. Les autorités municipales d'autre part, réagiront aux demandes des citoyens en allant négocier les conditions d'accès et d'utilisation d'un équipement scolaire.

Conséquemment, dès l'instant où un groupe de citoyens exprime un besoin en matière de loisir, s'enclenche une cascade de démarches administratives visant à satisfaire ce besoin. ON ASSISTE ALORS À LA NAISSANCE PARALLÈLE DE LA CONCERTATION... ET DU BÉNÉVOLAT. Il est en effet étonnant de constater jusqu'à quel point un milieu qui jouit d'un bon système de partage des équipements, dispose d'une force d'organisation bénévole pour la mise en oeuvre de ses activités de loisirs. Inversement, un milieu peu enclin au partage de ses ressources est un milieu anémique au plan de l'implication gratuite des citoyens.

Un corollaire immédiat de cette situation de fait peut se formuler ainsi. C'est en suscitant et en encourageant la concertation des organismes d'un milieu que l'on suscite et encourage l'implication bénévole de ses citoyens.

TABLEAU 1

CHEMINEMENT TYPE

DE LA CONCERTATION DANS UN MILIEU

NIVEAU	CARACTÉRISTIQUES	SITUATIONS LES PLUS FRÉQUENTES
1	Aucune entente	. Loisir municipal peu développé; . Equipements scolaires inaccessibles au public; . Sport scolaire relativement actif.
2	Ententes verbales (municipal/scolaire)	. Prêt réciproque d'équipements; . Existence de problèmes d'évaluation et de partage des coûts; . Conflits de programmation.
3	Ententes formelles (municipal/scolaire)	. Peu de problèmes de partage de coûts; . Utilisation optimale des équipements; . Aménagement conjoint de parc-école; . Programmation complémentaire.
4	Ententes formelles (multi-organismes)	. Accès aux équipements à tous les citoyens d'un ensemble de municipalités; . Programmation non concurrentielle; . Réalisation d'événements et d'équipements majeurs.
5	Ententes formelles co-gestion	. Construction concertée d'équipements; . Choix d'une localisation; . Création de corporations autonomes; . Implication de plusieurs équipements communautaires; . Objectifs communs en matière de loisirs.

2.4.2 DES PROBLÈMES: OUI, À LA MESURE DES ENTENTES

Tous les milieux rencontrés nous ont affirmé vivre des problèmes de fonctionnement. Ces problèmes, dans l'ensemble, apparaissent mineurs et ne pas compromettre le développement des loisirs. Toutefois, certains thèmes nous ont plus fréquemment été mentionnés. Plus spécialement, six (6) méritent une analyse plus détaillée. Ce sont:

- . L'absence de concertation;
- . Les coûts d'utilisation;
- . La détérioration du sport scolaire;
- . Les budgets de loisirs;
- . Le manque d'information;
- . Les fédérations sportives.

L'ABSENCE DE CONCERTATION

Cet état de fait est surtout l'apanage de milieux sis à proximité d'un centre urbain d'importance. Ces municipalités consacrent en général peu d'efforts financiers aux loisirs, se refusant même souvent à toute concertation. Les citoyens fréquentent le centre urbain d'importance pour leurs loisirs, utilisent l'infrastructure sportive et n'en assument qu'une partie des coûts. Plusieurs municipalités ont instauré la "carte du citoyen" pour contrer ce phénomène et corriger l'iniquité de cette situation. D'autres veulent forcer ces petits milieux à participer à leurs tables de concertation et à s'impliquer davantage.

LES COÛTS D'UTILISATION

L'évaluation et le partage des coûts d'utilisation des équipements constituent deux problèmes importants vécus par les organismes. Si tous s'entendent souvent sur les principes de base, plusieurs contestent les algorithmes de calculs utilisés.

Bien que les Commissions scolaires ne comprennent pas toujours comment une municipalité évalue les coûts d'opération d'une piscine ou d'un aréna (inutilisé(e) la semaine en avant-midi) et que certaines municipalités s'expliquent mal comment deux gymnases identiques peuvent être loués cinq (5) fois plus chers l'un que l'autre, ce sont en général les citoyens et plus spécialement les bénévoles qui décrient les coûts de location des locaux et équipements.

Si plusieurs reconnaissent que les coûts chargés ne représentent qu'une partie des coûts réels, ils réclament néanmoins encore plus d'avantages. Nous aussi, disent-ils, on participe à des activités ayant un caractère éducatif et à ce titre, on réclame un meilleur accès aux équipements scolarisés et municipaux.

LA DÉTÉRIORATION DU SPORT SCOLAIRE

Cet aspect fait l'unanimité. Dans tous les endroits rencontrés, les autorités scolaires déplorent la détérioration du sport scolaire et l'érosion de ce secteur de responsabilité au profit des municipalités qui, à leur avis, n'ont pas toujours relevé le défi qui leur incombait. La disparition des "subventions de niveau 1" est considérée comme une catastrophe pédagogique par le secteur scolaire: "Nous avions la possibilité de détecter à l'école les jeunes à potentiel élevé, disent-ils; maintenant on favorise le sport de masse, dit de participation, dans un contexte pas toujours "aussi éducatif" qu'on voudrait nous le laisser croire". Si cet aspect n'a pas de lien direct et apparent avec la concertation, indirectement cependant, il détermine des attitudes et justifie des comportements lors des négociations.

LES BUDGETS DE LOISIRS

Les responsables des loisirs au plan municipal sont toujours placés devant la justification de leur budget face aux autorités politiques. Souvent, pour des raisons d'équilibre budgétaire, la part des sacrifices est imposée au Service des loisirs. Les autorités municipales ont tendance, selon les participants, à trop souvent "politiser" les loisirs et à les utiliser à des fins électorales. Ce constat a

amené bon nombre d'organismes rencontrés à s'interroger sur le pouvoir du maître d'oeuvre. Plusieurs ont souhaité plus de pouvoir à un comité de concertation afin d'assumer la coordination des loisirs pour un territoire donné et forcer la concertation et la signature d'ententes, voire la conciliation d'intervenants belliqueux. Cet aspect est généralement abordé par des citoyens qui voient dans cette structure une garantie d'affectation de budget et de plus grande homogénéité dans les ententes entre Commissions scolaires et municipalités.

Nous avons également été surpris de constater l'énergie consacrée à la défense des budgets de loisirs d'une part, et à la négociation d'ententes "ad hoc", d'autre part. Cette situation amène des directeurs de loisirs à assumer des rôles pour lesquels ils sont souvent mal préparés et qu'ils n'affectionnent pas particulièrement.

UN MANQUE D'INFORMATION

Le manque d'information est un problème particulièrement évident pour les organismes de citoyens et pour les autorités scolaires. Ils souhaitent être informés de l'usage des sommes d'argent investies dans l'organisation des loisirs, des critères d'attribution des subventions et de l'usage qui en est fait. Plusieurs citoyens et Commissions scolaires décrient l'arbitraire et le "patronage" dans l'attribution des supports financiers au fonctionnement des organismes.

LES FÉDÉRATIONS SPORTIVES ET LES ENTRAÎNEURS

Les bénévoles impliqués dans l'organisation sportive sont inquiets de la relève et du peu de considération dont sont l'objet les animateurs et les entraîneurs de plusieurs disciplines sportives. Souvent, ils ont tendance à pointer du doigt les fédérations sportives qu'ils accusent d'immobilisme en cette matière[1]. Ils sont également très critiques à l'endroit de la lourdeur administrative issue des fédérations. D'autre part, ils jugent tout aussi inutiles que prohibitifs les frais d'adhésion qui leur sont demandés. Ce volet de leur travail est détériorant et les éloigne des buts recherchés dans leur implication comme bénévole.

L'IQOP insiste sur cet aspect. Les Fédérations sportives sont actuellement très mal perçues par les citoyens que nous avons rencontrés. Il y a là un très sérieux problème d'image. Si les exigences des Fédérations sont nécessaires (ce que nous ne pouvons apprécier), elles doivent être mieux comprises des citoyens et dissociées du plan municipal.

2.4.3 UN PRINCIPE: À CHACUN SON RÔLE

Nous l'avons vu précédemment, et la lecture des monographies le confirmera sans doute, la santé de la concertation est une question de rythme.

[1] Bien qu'une telle attitude relève peut-être du sophisme, il y a là, à notre avis, un problème de perception important.

Ni trop vite, ni trop lentement, l'offre doit s'ajuster à la demande, et la concertation aux besoins.

Ainsi, s'il est un principe de base que tous ont souvent mentionné (sous des formes différentes), c'est bien le suivant: DANS L'AVENIR, L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DOIT SELON EUX ÊTRE DISCRÈTE AU NIVEAU DES PRINCIPES, PALPABLE AU NIVEAU DES RESSOURCES ET DAVANTAGE INCITATIVE QUE COERCITIVE.

"DISCRÈTE AU NIVEAU DES PRINCIPES"

Personne ne souhaite vraiment la formulation d'une entente cadre, ou d'une obligation d'adopter un contexte légal particulier. Les organismes des milieux rencontrés nous ont affirmé être assez articulés et posséder assez de moyens pour tenter de s'organiser entre eux, pour autant qu'on leur laisse un tant soit peu d'initiative. Au fond, ce que les milieux souhaitent, c'est un véritable exemple de concertation de la part des ministères concernés. Ainsi, affirment-ils, il y aura moins de risque de voir apparaître en région une directive invitant tel organisme à poser des gestes contraires aux intérêts concertés des intervenants locaux.

Une seule attitude de la part de l'Etat fait l'unanimité chez les intervenants: L'ÉTAT

DEVRAIT ACCROÎTRE SIGNIFICATIVEMENT SES EFFORTS DE COMMUNICATION ET D'INFORMATION AUPRÈS DES INTERVENANTS. Tous ont déploré leur manque de connaissance des programmes; plusieurs, sinon tous, nous ont affirmé ignorer ce qui se passe avec les subventions reçues par les municipalités dans le cadre de l'organisation de ses loisirs, en plus de ne pas comprendre les mécanismes d'allocation mis de l'avant par ces dernières.

...PALPABLE AU NIVEAU DES MOYENS

On a souvent reproché à l'Etat d'avoir, par des programmes spécifiques, contribué à faire naître tel ou tel besoin auprès du "public" et de ne pas avoir su y donner suite. Tout en reconnaissant l'utilité, voire la popularité de certains programmes, les intervenants dénoncent le retrait de l'Etat de ces programmes après deux (2) ou trois (3) ans. De tels gestes leur causent souvent des préjudices sérieux, les plaçant devant l'obligation de répondre à des besoins tout en n'ayant plus les ressources pour le faire.

A titre d'exemple, les intervenants ont été quasi unanimes à déplorer la disparition du programme de niveau I. Ils décrient également l'arbitraire perçu dans l'application du programme national. Ainsi, certaines municipalités consacrant peu d'effort aux loisirs, reçoivent des subventions nettement supérieures à certaines municipalités voisines qui disposent d'un important budget de loisirs.

Deux (2) grandes attentes sont formulées plus fréquemment que d'autres:

1 LES INTERVENANTS SOUHAITENT L'IMPLICATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL. Ainsi, pensent-ils, certains programmes d'embauche pourraient être mieux adaptés à la réalité du loisir municipal. Cet aspect nous a souvent été mentionné relativement à l'embauche des entraîneurs. Nous avons le sentiment qu'il y a là aussi un problème d'information, plusieurs se croyant exclus de certains programmes d'embauche alors qu'ils y sont admissibles en réalité.

2 LA PERMANENCE DE PROGRAMMES D'AIDE. Les intervenants souhaitent connaître d'avance la valeur, la portée et la durée des mesures incitatives mises en place par l'Etat pour susciter l'implantation d'un programme.

..."DAVANTAGE INCITATIVE QUE COERCITIVE"

"Que l'on ne nous mette pas les bâtons dans les roues... et les intervenants réussiront à créer l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement de leurs loisirs". Voilà ce qui nous a été clairement formulé lors de nos rencontres. Il apparaît évident, et les intervenants le reconnaissent, que l'organisation du loisir rend de meilleurs services à la population lorsqu'il y a concertation.

Ainsi, les intervenants estiment que l'Etat devrait récompenser les milieux qui s'entendent dans la coordination de leurs programmations, dans la planification de leur construction, et dans l'identification d'une localisation optimale. C'est en récompensant la concertation qu'elle a de meilleures chances d'évoluer.

Si jamais [illegible] contraintes devaient être posées, elles devraient l'être pour <u>forcer</u> les Cégeps et l'Université à s'impliquer davantage dans le domaine de la concertation. <u>L'ouverture au public</u> de ces milieux ne nous est pas toujours apparue aussi évidente que la démonstration qui nous a été faite. Ce sont les citoyens qui démontrent le plus de fermeté dans ces propos.

L'attitude de ces institutions est <u>très mal perçue</u> des autres intervenants, plus spécialement des organismes de citoyens et des municipalités.

2.4.4 <u>POUR L'AVENIR: UN CHEMINEMENT INÉVITABLE</u>

<u>IL N'Y AURA PAS DE RETOUR EN ARRIÈRE</u>. Les organismes se sont apprivoisés et apprécient maintenant le fait d'oeuvrer ensemble. Quel que soit l'état actuel de la concertation dans un milieu, tous veulent aller plus loin.

Le cheminement type présenté précédemment apparaît être la voie qu'emprunteront les organismes dans leurs efforts de concertation. Si aujourd'hui, les ententes assurent le partage des équipements et des services, demain, la programmation sera conjointe et plusieurs municipalités se regrouperont pour se doter d'un équipement lourd. Peut-être même que la concertation scolaire-municipale sera l'élément déclencheur de d'autres types de concertation entre les intervenants médicaux, religieux, sociaux, municipaux, éducatifs. BREF, LA TENDANCE ACTUELLE EST DANS LA MISE EN COMMUN DE TOUTES LES RESSOURCES DU MILIEU.

A court et à moyen termes, plusieurs intervenants nous ont longuement entretenus des avantages évidents pour un milieu d'utiliser, de façon concertée, les ressources informatiques, les services de formation et de dotation des ressources humaines, les terrains disponibles, etc.. A long terme, l'on devrait assister à une utilisation plus efficiente des ressources du milieu pour peu que l'Etat le souhaite et le permette.

MONOGRAPHIE DES GROUPES DE DISCUSSION

3

MONOGRAPHIE 1

MONOGRAPHIE I

1. CARACTÉRISTIQUES DU MILIEU

Le milieu retenu pour ces rencontres est composé de cinq (5) municipalités réunissant une population d'environ 300 000 habitants.

Des institutions scolaires de tous les niveaux incluant le Cégep et l'Université étaient présentes lors de la tenue des groupes. Des représentants élus, tant au niveau scolaire que municipal, ont participé aux rencontres. De plus, un représentant d'une corporation autonome, gestionnaire d'équipements, était présent.

Les citoyens de ce milieu ont accès à des locaux et à des équipements dont la réalisation est le résultat d'efforts de concertation. En général, la région possède une bonne variété et une bonne quantité d'équipements.

2. L'ÉTAT ACTUEL DE LA CONCERTATION

Les représentants du milieu scolaire affirment qu'en ce qui concerne les Commissions scolaires, il existe une véritable concertation (formelle) entre eux et les intervenants municipaux. Ainsi, les partages d'équipements et de services font et doivent faire l'objet d'ententes entre les deux parties. Ces protocoles,

signés entre les parties, impliquent tous les intervenants et visent essentiellement à simplifier et à clarifier les modalités d'utilisation d'un service ou d'un équipement. Dans l'ensemble, on note une tendance assez répandue à remettre aux municipalités la gestion des locaux scolaires après quatre heures trente sous réserve de l'utilisation du personnel de soutien des Commissions scolaires. On observe également un phénomène qui semble devenir de plus en plus courant, soit celui de l'échange de services et de priorités d'utilisation (troc).

Les Cégeps et l'Université, quant à eux, affirment ne pas disposer de protocole d'entente formelle avec les municipalités. Cependant, deux (2) modalités de fonctionnement sont privilégiées:

- l'entente de gré à gré négociée lors de la tenue d'un événement spécial ou lorsque l'événement fait appel à des équipements non disponibles ailleurs;

- l'entente signée pour l'utilisation à long terme d'un équipement spécifique.

Les équipements récréatifs de ces institutions (Cégeps et Universités) demeurent quand même accessibles au public par le biais d'une programmation de loisirs conçue et gérée par elles. Certaines de ces institutions vont même jusqu'à accepter des déficits d'opération afin de servir le milieu. L'absence d'ententes

au sujet des principes généraux apparaît liée à des différences inconciliables quant à la répartition des coûts marginaux d'utilisation.

D'autre part, le rôle des municipalités dans l'existence des ententes apparaît fondamental, en ce sens qu'il y aura des ententes signées avec les organismes scolaires lorsque les municipalités seront dans l'obligation de le faire. Il nous a été clairement affirmé que les municipalités ne vont susciter la négociation d'ententes que sur la base des pressions exercées sur elles par les citoyens.

Enfin, les représentants des organismes de loisirs connaissent généralement bien l'état de la concertation scolaire-municipale dans leur ville et sont conscients qu'elle leur donne accès à des équipements particuliers. Dans une des municipalités, seuls les clubs accrédités[1] par la Ville sont admis à l'intérieur des plateaux. Ces clubs semblent dans l'ensemble vivre moins de problèmes que ceux des autres municipalités.

1 Le système d'accréditation des organismes de loisirs de cette municipalité fonctionne de la manière suivante. Pour avoir accès aux ressources de la municipalité dans l'organisation de ses activités, un organisme doit obtenir de la municipalité le statut "d'organisme accrédité", c'est-à-dire, répondre à un ensemble de critères de qualité, d'accessibilité, de membership et surtout d'exclusivité. Il ne peut en effet y avoir deux organismes accrédités pour une même activité.

Si vous oeuvrez au sein d'un organisme "non accrédité", vous n'avez pas accès aux locaux gérés par la municipalité (incluant les locaux scolarisés après 4:30 heures) ni à la tarification privilégiée des organismes accrédités.

3. SITUATIONS PROBLÉMATIQUES

Les représentants du milieu scolaire sont unanimes à reconnaître qu'il n'existe pas de problèmes très sérieux, c'est-à-dire, de problèmes pouvant compromettre l'utilisation d'un équipement dans l'application des ententes scolaires-municipales. Les difficultés de fonctionnement originent surtout d'un ensemble de contraintes qui, souvent, ne sont pas de leur ressort. Ainsi, plusieurs ont mentionné que les coûts liés à l'embauche du personnel de soutien étaient trop élevés et que la tarification exigée par les commissions scolaires présentaient des variations trop importantes. La reconnaissance exclusive "d'organismes accrédités" par certaines municipalités crée également un déplacement de la demande de locaux et de services directement aux écoles n'étant pas assujetties aux ententes globales[1].

De l'avis de ces institutions, l'absence d'entente est également génératrice de situations problématiques. Ainsi, sans entente, on assiste à la naissance d'une concurrence néfaste entre les intervenants du monde des loisirs, souvent surpris à organiser la même activité.

Notons que les institutions scolaires ont été unanimes à remettre en question un principe fondamental du Livre Blanc en matière de loisirs au Québec, soit "LA MUNICIPALITÉ, MAÎTRE D'OEUVRE". A leurs yeux, le fait

1 C'est-à-dire, vers les écoles plus éloignées que la municipalité ne gère pas après 4:30 heures.

qu'elles disposent des ressources physiques, matérielles et souvent des ressources humaines et qu'elles doivent les rendre accessibles[1] aux municipalités qui, fréquemment en échange, disposent de peu d'équipements et de ressources, leur apparaît paradoxal. Plusieurs auraient préféré jouer un rôle plus significatif dans l'organisation du loisir.

Le monde municipal, quant à lui, évoque également la trop grande disparité dans la tarification d'équipements semblables selon différentes institutions. Pour des gymnases semblables, il arrive que les coûts de location soient du simple au double, selon l'autorité scolaire responsable. Il décrie par ailleurs la sous-utilisation de ses équipements durant les heures de classe et la sur-utilisation qu'il est contraint de subir en dehors de ces périodes. Il perçoit également que l'absence d'entente liée à l'utilisation des petits équipements (ballons, raquettes...) est souvent génératrice de conflits démesurés par rapport à la valeur des équipements concernés.[2]

1 A leurs yeux, ils ont souvent l'impression de les céder aux municipalités.

2 Cet état de fait tient essentiellement à un manque d'information. On ne peut s'étonner, lorsqu'il y a trois armoires à ballon (une pour le club un tel, l'autre pour la Commission scolaire, l'autre pour la municipalité) que les citoyens allèguent les dépenses inutiles aux petits équipements. Plusieurs fois, en groupe, cet aspect a été soulevé. Toutefois, son attitude a changé après qu'ils eurent compris que des équipements en apparence identiques pouvaient être destinés à des usages différents (jeunes...).

Quant aux organismes, les principaux problèmes qu'ils identifient sont liés au fait qu'on ne peut pas mettre à leur disposition de locaux "administratifs". De plus, ils affirment que les Fédérations sportives[1] alourdissent le fardeau administratif des clubs qui doivent déjà remplir des masses de documents pour "décrocher" la moindre subvention municipale.

La clientèle adulte est, selon les représentants des clubs, une clientèle défavorisée par rapport aux enfants et aux adolescents. En effet, les adultes ne sont généralement pas éligibles aux subventions que peut percevoir un organisme de loisir.

Néanmoins, ces problèmes semblent mineurs comparés à la principale préoccupation des clubs: la relève et la formation d'entraîneurs ou de moniteurs. Ils souhaitent une aide financière qui permette de former ou de recycler des entraîneurs qui soient en mesure d'améliorer l'élite. À ce sujet, certains ont réclamé du ministère de la Main d'oeuvre une forme d'aide à l'embauche d'entraîneurs.

1 Cet aspect est apparu de façon très aigue (et les autres tables de discussion l'ont confirmé). Dans certains cas, cette lourdeur administrative (et les coûts qui y sont associés) génère l'apparition de deux (2) types d'adeptes; les fédérés et les non-fédérés. Ceux ayant une propension élevée à participer à des compétitions sont inscrits aux Fédérations, les autres, non. Cet état de fait crée souvent, de l'aveu même des responsables, des émulations malsaines entre les participants d'une même équipe.

Notons enfin que les bénévoles oeuvrant au sein d'organismes ont souvent l'impression d'être les véritables artisans du loisir en accomplissant le travail qui devrait être dévolu aux fonctionnaires municipaux. De telles attitudes influencent le climat de travail des tables de concertation, notamment au niveau des équipes préparatoires aux négociations comme telles.

4. LES PRINCIPES À RESPECTER ET ROLE DE L'ÉTAT

De façon générale, les intervenants du milieu scolaire et de la scène municipale définissent de façon très claire les axiomes de base de la concertation scolaire-municipale:

- l'Etat doit susciter l'élaboration d'objectifs communs en matière de développement des loisirs;
- la concertation doit permettre une utilisation optimale des services et des équipements, au coût le plus bas possible;
- l'Etat doit valoriser et récompenser les efforts de concertation des municipalités et des institutions scolaires tout en évitant un interventionnisme trop direct.

5. LES PERSPECTIVES D'AVENIR

La concertation scolaire-municipale est perçue comme un mécanisme administratif appelé à s'institutionnaliser et à se développer de manière à couvrir des domaines de compétence dépassant largement le cadre strict du partage d'un équipement ou d'un service. Plusieurs participants, tant du monde scolaire que de la scène municipale, parlent de concertation en matière de programmation d'activités, voire même du contenu des diverses activités.

MONOGRAPHIE 2

MONOGRAPHIE 2

1. CARACTÉRISTIQUES DU MILIEU

Les milieux visés par ces groupes de discussion possèdent sur leur territoire tous les niveaux scolaires (Commission scolaire, Commission scolaire régionale, Cégep, Université). Les municipalités (surtout les plus populeuses) consacrent au loisir une proportion de leur budget qui nous apparaît élevée par rapport à ce que nous avons pu observer ailleurs.

Notons que ce milieu regroupe six (6) municipalités dont trois (3) qualifiables de "petits milieux". Des représentants des citoyens impliqués dans l'organisation sportive de ces petits milieux étaient présents lors de nos discussions. Dans l'ensemble, l'agglomération visée regroupe quelque 55 000 résidents.

2. L'ÉTAT ACTUEL DE LA CONCERTATION

Dans ces villes, la concertation semble se faire à deux niveaux et paraît donner des résultats assez satisfaisants.

Ainsi, Cégep, Université et Commissions scolaires se partagent des équipements et des services selon des principes d'accessibilité et de tarification informels, mais efficaces. Il en est de même pour le prêt d'équipements plus spécialisés appartenant à l'une ou

l'autre de ces institutions, lors de la tenue d'événements spéciaux. Cependant, il n'existe pas d'ententes formelles entre la municipalité et le Cégep ou l'Université. De l'avis de la municipalité, les relations avec ces institutions apparaissent bonnes et les échanges, relativement faciles.

Du côté des Commissions scolaires, on a pu noter l'existence d'ententes signées avec la municipalité en ce qui a trait au partage des équipements. Globalement, la Commission scolaire a remis à la municipalité la responsabilité de l'utilisation de ses locaux après quatre heures quinze. Par ailleurs, si les relations municipales-scolaires fonctionnent bien au plan technique, il en est autrement au niveau financier. En effet, les représentants du secteur municipal nous ont affirmé avoir la désagréable impression d'être les "vaches à lait" du système... et devoir payer trop cher ce qu'ils louent ou utilisent. De toute évidence, il y a des problèmes liés à l'établissement des coûts d'utilisation et au partage de ces coûts.

3. LES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES

Deux raisons majeures sont à l'origine de l'absence de concertation entre la municipalité et le Cégep ou l'Université. Premièrement, l'Université (comme le Cégep) considère qu'elle a des obligations envers sa clientèle étudiante, ce qui implique l'utilisation des locaux en dehors des heures normales d'activités pédagogiques. Ainsi, l'obligation posée par la municipalité de pouvoir disposer, en exclusivité, des locaux,

des équipements et des services et d'en être le gestionnaire, le soir, est incompatible avec les besoins de l'institution scolaire. Le partage des coûts inhérents à l'utilisation des locaux constitue également une source de conflits. Le Cégep et l'Université acceptent mal l'idée d'être dans l'obligation de louer leurs propres locaux dans l'hypothèse où ils en remettent la gestion à la municipalité.

Toutefois, une autre raison importante explique l'absence de protocole entre la ville et le Cégep et plus particulièrement peut-être, entre la ville et l'Université. Il nous apparaît clair que ces deux institutions réalisent des profits d'opération par l'organisation d'activités sportives et autres auprès d'une clientèle non étudiante. Ces profits rendent possible l'organisation de certaines activités destinées aux clientèles régulières en plus de soutenir le développement des clubs d'élite. Cet état de fait a même amené le Cégep et l'Université à se concerter pour la programmation offerte. Un pacte de non-concurrence semble établi et respecté, bien que la municipalité perçoive, pour sa part, une vive concurrence entre les établissements qui cherchent à séduire une même clientèle. A notre avis cependant, cette clientèle nous apparaît moins nombreuse qu'on a bien voulu nous le laisser croire.

En ce qui concerne les ententes entre la municipalité et les Commissions scolaires, les représentants scolaires nous ont souligné deux sources de frictions: premièrement, la Commission scolaire trouve abusif que la municipalité puisse, pour des raisons quelconques, décider de fermer un gymnase d'une école sans que la Commission scolaire puisse intervenir. En second lieu, le refus des Commissions scolaires de prêter de l'équipement conçu exclusivement en fonction des jeunes suscite des critiques de la part des usagers.[1]

Cette situation est particulièrement difficile pour les Commissions scolaires disposant d'écoles en milieu rural. Il s'agit fréquemment d'écoles primaires construites et conçues en fonction de jeunes enfants et incompatibles avec les besoins des adultes. Notons de plus que pour ces établissements, la responsabilité de l'ouverture des plateaux à l'ensemble de la population demeure sous la responsabilité du principal de l'école qui, selon son jugement, assure l'équité entre les diverses demandes qui lui sont acheminées.

---

1 L'on réfère ici au problème des "petits équipements" évoqué précédemment.

La diminution du rôle des Commissions scolaires dans l'organisation du loisir a eu comme conséquence d'accroître significativement les coûts inhérents à son développement. Ainsi, des frais d'utilisation de locaux qui, autrefois, étaient assumés par les Commissions scolaires doivent maintenant être défrayés par les services municipaux de loisir[1]. Les représentants du milieu municipal contestent, de façon générale, l'évaluation des coûts faite par la Commission scolaire régionale et le partage qui en découle. Cette situation problématique se traduit par une augmentation du coût chargé à l'usager pour la pratique de son activité.

---

1 Avant l'avènement de la municipalité "maître d'oeuvre", certaines Commissions scolaires pouvaient mettre gratuitement leurs équipements au service du public. Maintenant que la municipalité est responsable des loisirs, certains frais sont chargés.

4. LES PRINCIPES À RESPECTER ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

Les intervenants du milieu scolaire identifient quatre (4) assises fondamentales sur lesquelles devrait reposer la concertation scolaire-municipale.

Ces assises sont:

1. Les Commissions scolaires souhaitent un rôle beaucoup plus significatif dans l'organisation des loisirs; selon eux, le principe du "maître d'oeuvre unique" est voué à l'échec.

2. Une planification concertée de l'implantation d'infrastructures récréatives dans une municipalité.

3. L'allocation de budgets aux institutions compatibles avec le mandat d'accessibilité au public qui leur est confié.

4. L'aide à la création d'un organisme local de concertation organisé en corporation, responsable du développement du loisir et de la coordination des ressources.

Les représentants de la scène municipale voient, quant à eux, trois (3) types d'intervention susceptibles d'améliorer la situation:

- Donner aux municipalités des ressources financières adéquates avec leur rôle de maître d'oeuvre en matière de loisir.

- Fournir un support technique aux municipalités dans le processus de concertation, sous la forme d'ententes-cadres ou sous celle de principes généraux d'évaluation des coûts.

- Réaménager les principes d'allocation des subventions du programme national sur la base d'une proportion de l'effort financier consacré par une municipalité à l'organisation de ses loisirs plutôt que sur celle d'un montant forfaitaire, (comme actuellement).

5. LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Les divers intervenants identifient deux (2) secteurs où la concertation leur apparaît susceptible de donner des résultats concrets dans l'avenir, ce sont:

- La concertation dans la programmation à offrir aux citoyens.

- La concertation dans l'implantation d'équipements.

MONOGRAPHIE 3.

MONOGRAPHIE 3

1. CARACTÉRISTIQUES DU MILIEU

Le présent milieu cible est composé de six (6) municipalités dont deux (2) petits milieux. La région est dotée de toutes les infrastructures scolaires, du primaire à l'Université.

Le secteur scolaire apparaît, à l'opposé du monde municipal, bien structuré et actif auprès du public, tant en matière de prêt et de location d'équipement qu'en matière de programmation d'activités de loisirs.

Une population d'environ 200 000 personnes habite cette région.

2. L'ÉTAT ACTUEL DE LA CONCERTATION

Les premiers efforts de concertation entre les autorités scolaires et municipales remontent à il y a près de vingt ans (1964). Si, au début, il s'agissait d'ententes verbales établies à l'occasion d'événements spéciaux, actuellement, la concertation scolaire-municipale est régie par de nombreuses ententes formelles et couvre la presque totalité des équipements disponibles. Ce phénomène est vrai pour les Commissions Scolaires régionales et locales alors que pour le Cégep, il s'agit d'ententes de gré à gré, négociées à la pièce. Dans l'ensemble, les relations entre ces intervenants peuvent être qualifiées d'excellentes sauf avec l'Université où les relations semblent beaucoup plus tendues. L'habitude acquise par les efforts de concertation entre les autorités scolaires et municipales

a souvent débordé ce cadre spécifique pour s'étendre aux équipements et aux services, qui sont la propriété d'organismes communautaires ou de fabriques de paroisse. Ainsi, des sous-sols d'église ont pu être utilisés à des fins de loisirs municipaux et des gymnases d'école, à des fins liturgiques!

De plus, chacun des organismes consultés reconnaît, avec empressement, que ses efforts de concertation ont amené des infrastructures importantes que chacun des organismes n'aurait pu offrir seul à ses concitoyens. Certaines réalisations, notamment dans l'aménagement de cours d'école, nous ont été fièrement présentées par les intervenants des deux parties.

Ce contexte de partnership nous a été décrit, avec moult détails, de façon rigoureusement identique, tant par les intervenants du milieu scolaire que par ceux de la scène municipale.

3. LES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES

Les intervenants du monde scolaire identifient peu de problèmes reliés à l'état actuel de la concertation. Ils constatent cependant une détérioration du sport scolaire qu'ils attribuent au désintéressement du milieu scolaire depuis que la responsabilité du développement des loisirs a été dévolue aux municipalités. Cela leur apparaît lié au fait que les municipalités éprouvent de plus en plus de difficultés au plan financier et qu'elles considèrent souvent que le loisir est un bien compressible, d'où une mutation dans l'ordre des priorités.

Cette perception nous étonne cependant. En effet, dans la plus importante des municipalités rencontrées de cette région, l'organisation des loisirs, (programmation faite aux citoyens) en dehors des heures de classe, demeure sous la responsabilité des institutions scolaires. Bien sûr, les responsables agissent en fonction des ressources (équipements et personnels) dont ils disposent. La Commission scolaire ne s'occupe pas de hockey par exemple, mais elle reste néanmoins l'élément principal de l'offre de loisirs dans le milieu. Ainsi, alors qu'il s'agit selon nous de l'un des milieux scolaires les plus impliqués dans l'organisation des loisirs au Québec, les autorités déplorent quand même l'érosion de leurs responsabilités dans une sphère d'activités qu'elles ont toujours occupée.

Si ce constat soulève peu de réactions chez les responsables municipaux (de leur aveu, ils sont surtout des "courtiers en loisir" permettant à un organisme de trouver les meilleurs locaux au meilleur prix), il en est souvent autrement de la part des citoyens impliqués dans l'organisation des loisirs.

Il est renversant de constater les sommes d'argent très importantes (par rapport à d'autres milieux) que doivent payer les associations utilisant des locaux ou des équipements scolaires pour la pratique des activités.

Les propos véhiculés aboutissent indéniablement à un seul argument: ce sont principalement (voire presqu'exclusivement) des considérations d'ordre financier qui déterminent l'accessibilité au loisir.

Au plan municipal, les responsables de loisirs ont relevé les quatre (4) problèmes suivants, comme étant des obstacles importants dans l'organisation des loisirs.

1. L'évaluation des coûts.

   Les coûts chargés par les autorités scolaires à une municipalité sont composés, de l'avis des municipalités, presque essentiellement des coûts de conciergerie. Ils en contestent à la fois l'évaluation et l'utilité.

2. La clientèle externe.

   Certaines municipalités décrient avec fougue l'utilisation faite par les non-résidents de leurs services de loisirs. Souvent, cette utilisation est faite par des résidents de municipalités consacrant peu d'efforts à l'organisation des loisirs et peu enclines à la concertation.

3. La concurrence du "privé".

Dans les petites municipalités, la présence d'un organisme privé de loisirs a pour effet de diviser une clientèle, somme toute restreinte, en offrant une programmation semblable, voire identique, et en puisant à même les ressources humaines jusque-là utilisées par les autorités municipales. Cette situation entraîne parfois l'abandon de certaines activités par les responsables municipaux, faute d'une clientèle minimale et des animateurs requis.

4. La force des Fédérations sportives

Cet aspect est également souligné par les intervenants du milieu scolaire. Il semble qu'au fond, ce soit les Fédérations sportives qui détiennent le véritable pouvoir en matière de loisir (du moins sportif), ce qui paraît limiter les possibilités d'intervention et d'innovation des municipalités et du milieu scolaire.

Fréquemment, les participants[1] ont cité comme un grave obstacle à la pratique du loisir les normes, prescriptions et autres

---

1 Souvent des bénévoles impliqués dans l'organisation du loisir, mais aussi certains participants des milieux scolaire ou municipal.

exigences des fédérations sportives. Certains trouvent abusif qu'elles dictent comment et dans quel contexte se déroulera telle ou telle activité, sur tel ou tel type d'équipement.... Souvent, ces derniers comprennent très mal le rôle des Fédérations sportives et les critiquent avec aisance.

4. LES PRINCIPES À RESPECTER ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

Cinq (5) grands propos émergent quant aux principes à respecter qui nous ont été soumis. Ces cinq principes constituent la base d'un consensus entre les divers intervenants rencontrés.

- Tous souhaitent l'implication du ministère du Travail par l'instauration de programmes permanents d'incitation à l'embauche dans des secteurs névralgiques du loisir.[1]

- Le gouvernement doit prévoir l'incidence des programmes tels que Kino et autres, sur l'expression de la demande des citoyens en matière de services de loisirs. Il doit permettre aux municipalités de disposer des ressources nécessaires pour satisfaire ses besoins accrus par des programmes d'incitation à l'action.

---

1 À notre avis, (et nous ne sommes pas certains), certains organismes sportifs (natation, nage synchronisée) évaluent mal les programmes actuels d'incitation à l'embauche. Nous avons l'impression que, par manque d'information, ils se croient exclus de programmes auxquels ils sont dans les faits admissibles.

- L'Etat doit soutenir les efforts de concertation des différents intervenants en bonifiant les actions entreprises et les résultats obtenus.

- L'intervention de l'Etat doit être discrète au niveau des principes, palpable au niveau des resssources, et davantage incitative que coercitive.

- La concertation doit viser à une complémentarité dans les programmations des divers organismes en la basant sur la disponibilité de leurs équipements respectifs.

5. LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Tous sont unanimes à reconnaître qu'il ne saurait être question d'un retour en arrière par rapport aux ententes avec les autorités scolaires. L'avenir leur apparaît prometteur quant à l'obtention d'une meilleure accessibilité aux locaux et au loisir de façon générale. De leur point de vue, les autorités collégiales et universitaires devront s'adapter rapidement aux besoins et aux pressions des citoyens et des organismes. Les ententes devront devenir de plus en plus des ententes formelles et indépendantes des personnes en place. Invités à préciser des secteurs qui pourra'ent éventuellement faire l'objet de concertation, les participants en identifient quatre (4) de façon spontanée:

- Concertation au niveau de la programmation.

- Concertation au niveau des organismes.

- Concertation au niveau de l'intégration des activités en milieu scolaire ("le hockey de jour").

- Création de corporations autonomes visant à la gestion concertée d'équipements.

MONOGRAPHIE 4

MONOGRAPHIE 4

1. CARACTÉRISTIQUES DES MILIEUX

L'on peut qualifier le présent milieu comme étant composé d'une capitale régionale entourée de municipalités satellites plus petites qui bénéficient des infrastructures importantes de la capitale.

Dans le secteur scolaire, l'Université est absente de ce milieu. Au plan municipal, des échevins ont participé à nos rencontres. On peut relever dans ce milieu une complicité (voire une amitié) plus évidente entre les intervenants. Près de 60 000 personnes composent ce milieu.

2. L'ETAT ACTUEL DE LA CONCERTATION

L'état actuel de la concertation scolaire-municipale dans la région donne des résultats qui, dans l'ensemble, apparaissent satisfaisants aux intervenants municipaux et scolaires.

Il existe des ententes formelles entre les municipalités et les organismes scolaires, lesquelles précisent les grands principes du partage des locaux. Dans certains cas, notamment avec les Commissions scolaires locales, ces ententes prennent la forme d'échange de priorité, de services et évitent, dans la mesure du possible, l'échange de factures entre les instances. Au niveau des Commissions scolaires régionales, ces ententes concernent l'utilisation du temps libre

(celui dont les institutions scolaires disposent après avoir satisfait les besoins de leur propre clientèle), selon une grille de tarification préférentielle par rapport à d'autres organismes.

Au plan municipal, l'organisation du loisir, à l'exception de la gestion d'équipements lourds tels les arénas, les piscines et autres, relève d'une corporation autonome. Cette corporation tire ses revenus en partie d'un budget substantiel alloué par la municipalité et par des cotisations perçues auprès des participants aux diverses activités qu'elle offre au public. Notons cependant, que pour certaines petites municipalités, la situation est beaucoup plus difficile; elles déplorent, dans certains cas, un manque de coordination des loisirs inhérent à une absence complète de structure et de personnel.

Les réalisations dont ces deux instances apparaissent les plus fières et qu'elles attribuent à des ententes entre elles concernent l'aménagement et l'opération de parcs-écoles. Ce résultat est souvent mis en évidence pour promouvoir d'autres réalisations communes.

Également, contrairement à ce qui s'observe fréquemment ailleurs, le niveau collégial est présent dans le processus de concertation. Cet état de fait semble relié au déclin de la pratique sportive et socio-culturelle par les étudiants de ce niveau, ce qui se traduit par une plus grande disponibilité des locaux pour une clientèle externe.

Un autre aspect intéressant se dégage des discussions. Certaines municipalités ont signé entre elles des ententes visant à faciliter l'accès aux loisirs pour leurs citoyens.

3. LES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES

Deux problèmes majeurs sont soulevés par les participants. Une première situation problématique origine de l'absence de concertation sur la programmation alors qu'une deuxième est liée à la structure même de l'organisation des loisirs.

- Sans entente sur la programmation, les Commissions scolaires sont amenées à assumer des rôles et des fonctions qui débordent le cadre de leurs responsabilités, ce qui implique souvent des coûts inadmissibles dans le cadre régulier de leurs opérations.

  On assiste ainsi, à des initiatives du milieu scolaire pour inciter les municipalités à assumer leur rôle de maître d'oeuvre en matière de loisir. Ainsi, les institutions scolaires ont organisé un colloque régional sur les loisirs et plusieurs personnes originant du milieu scolaire sont directement impliquées dans l'organisation du loisir.

- Un problème majeur vécu par les responsables locaux dans l'organisation des loisirs origine des exigences et des tracasseries imposées par les diverses Fédérations sportives[1]. Cette attitude est perçue par eux comme un prétexte à la promotion exclusive de l'élite, au détriment du loisir de masse. Selon plusieurs, une telle attitude va en complète contradiction avec les objectifs mêmes que se donnent les responsables municipaux. Ils reconnaissent cependant que fréquemment, la seule récompense des entraîneurs, c'est d'organiser des équipes qui "figurent".

4. LES PRINCIPES À RESPECTER ET LE RÔLE DE L'ETAT

Les divers intervenants identifient deux (2) grands principes.

- Le gouvernement se doit d'assurer un suivi après avoir permis l'implantation d'équipements spéciaux (musées, piscines) afin de permettre la survie même de ces équipements. Plusieurs municipalités (de leur point de vue) se retrouvent aujourd'hui avec des équipements dont ils ne pensent pas assumer le fonctionrement sans obtenir une aide financière gouvernementale.

1 L'on réfère ici au même type de problèmes soulevés précédemment. Les gens nous parlent souvent de "formulaire d'inscription", de statistiques sportives, d'évolution de performance, etc..

- Les participants ne souhaitent pas d'intervention gouvernementale directe sauf en ce qui concerne la diffusion de l'information et l'allocation de budgets. Un grand nombre comprennent mal comment est reçu et distribué l'argent aux loisirs. Ils ont l'impression de se faire "jouer" en négociation (lors des tables de concertation) et de ne pas disposer de la même information que les municipalités.

5. LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Ces groupes ont eu de la difficulté à dégager leur perception de la situation actuelle. Il leur a été pratiquement impossible d'esquisser des grandes perspectives d'avenir. Une seule piste semble émerger des propos entendus et concerne la concertation intermunicipale. Il appert que plusieurs municipalités y trouvent un intérêt, (petites comme grandes) et que dans l'avenir, ils auront tendance à privilégier ce véhicule d'accès et de partage d'équipements.

MONOGRAPHIE 5

MONOGRAPHIE 5

1. CARACTÉRISTIQUES DES MILIEUX

Nous avons réuni six (6) municipalités dont trois (3) petits milieux. Ces municipalités sises à proximité d'un grand centre urbain du Québec nous apparaissent légèrement souffrir de sous-équipement par rapport à d'autres.

Cette région possède sur son territoire tous les niveaux scolaires, à l'exception de l'Université. Au plan municipal, il nous est apparu manifeste que des querelles "politiques" influencent l'état des relations entre les intervenants. C'est ainsi que les représentants politiques ne se sont pas présentés à nos discussions après avoir accepté nos invitations et confirmé leur présence.

2. L'ÉTAT ACTUEL DE LA CONCERTATION

Le milieu rencontré présente un contexte particulier qu'il convient d'expliciter brièvement avant de décrire l'état de la concertation.

Premièrement, il n'existe pas dans le milieu d'infrastructure commerciale de restauration[1] (et de réception). Ceci a pour effet d'amener une demande d'utilisation de locaux scolaires à des fins de réception et de restauration, lors d'événements spéciaux.

---

1 Aussi étonnant que cela puisse paraître, il n'existe pas d'hôtel susceptible de répondre à cette demande émanant d'un milieu.

Deuxièmement, des conflits issus de difficultés politiques entre les autorités scolaires et municipales ont amené la création d'un organisme, en principe autonome, voué à l'organisation des loisirs dans les municipalités. Or, cet organisme apparaît handicapé dans son fonctionnement par une localisation plus ou moins adéquate et par des frictions trop vives entre les responsables réciproques.

Si ce contexte ne détermine pas entièrement l'état de la concertation, il donne souvent le ton et freine certains élans au plan municipal. On y note d'autre part une force plus évidente du sport scolaire.

De plus, il a été possible d'identifier l'existence des ententes entre les municipalités et les Commissions scolaires, mais l'on déplore l'absence de telles ententes avec les institutions de niveau collégial.

En général, les gens se connaissent moins, ont une meilleure idée de ce qui se fait ailleurs plutôt que dans leur milieu en matière de loisirs et doivent supporter la concurrence du privé un peu plus significativement.

3. LES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES

Les grands problèmes que vivent les différents représentants peuvent se résumer ainsi:

- On peut relever à partir des propos entendus l'existence de vives tensions politiques qui interfèrent dans la mise en oeuvre des loisirs. Souvent, les édiles municipaux interviennent directement, soit

dans la tarification, soit dans les priorités d'accès pour les divers organismes locaux sans égard à ce que les tables de concertation ont négocié et signé à ce sujet.

- L'administration scolaire étant décentralisée, cela force les responsables de loisirs à une négociation par école.

- L'absence de concertation oblige souvent les responsables de loisir à consacrer beaucoup d'énergie à négocier des échanges de services avec les écoles. Ce faisant, ils sont contraints à effectuer des tâches qui ne sont pas de leur ressort, pour lesquelles ils sont mal préparés et qui empiètent sur du temps qui devrait être consacré au développement du loisir.

- On observe l'existence d'une duplication et d'une concurrence dans la programmation offerte aux citoyens.

- La disparition des subventions de niveau 1 a entraîné de nombreux problèmes pour les organisateurs du loisir. Souvent, ils ont la désagréable impression que quelqu'un quelque part a négocié ce programme pour autre chose.

- Les clientèles spéciales, telles les personnes handicapées, par leur structure, n'ont pas une place suffisante dans le processus de concertation.

- Les exigences administratives et techniques des Fédérations génèrent des problèmes d'organisation qui empêchent souvent le développement du bénévolat. À l'instar des autres groupes cet aspect émerge de nos propos. Certains nous ont affirmé avoir de la difficulté à recruter du personnel bénévole pour leur organisme en raison de la lourdeur administrative de la discipline. On s'implique pour faciliter la pratique d'une activité et non pour remplir des fiches et compiler des résultats.

4. LES PRINCIPES À RESPECTER ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

Les intervenants manifestent trois (3) grandes catégories d'attentes. Dans l'ensemble, et ce, à l'instar d'autres régions, ils désirent être reconfirmés dans leur rôle et reconnus dans leur action sous l'oeil vigilant d'un organisme régional et indépendant de concertation. Par analogie à d'autres municipalités, ces attentes sont:

1. L'État doit encourager la concertation et la susciter en récompensant les organismes qui font les efforts requis pour bien s'entendre.

2. Les intervenants favorisent le recours à une structure régionale (telle les CRL) afin d'améliorer les ententes et d'assumer un rôle de "facilitant" de support en matière de développement de loisir.

3. L'Etat doit, via la structure de l'éducation des adultes, encourager une programmation visant à donner aux bénévoles intéressés la formation nécessaire au plan administratif, au plan de l'organisation et suivant la philosophie de la récréation. Ainsi, étant mieux informés et possédant une perspective plus juste du loisir, les intervenants (surtout bénévoles) pourraient formuler des recommandations (voire des exigences) mieux adaptées aux autorités municipales. Rappelons que ce sont souvent les autorités municipales qui initient les tables de concertation, obéissant ainsi aux pressions des citoyens.

5. LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Il ne peut y avoir de retour en arrière; la concertation, à plus ou moins brève échéance, accélèrera et affirmera le développement du loisir. Dans un contexte "dépolitisé", la concertation est certes le meilleur moyen de promouvoir le loisir.

Si aujourd'hui, des locaux[1] font l'objet d'entente, demain, affirment-ils, la programmation des loisirs, l'affectation des ressources humaines[2] feront l'objet de partage. Ceci accélèrera l'accès à une pratique récréative de plus en plus appropriée aux besoins des citoyens et conforme aux ressources du milieu.

---

1 Et dans cette région, l'utilisation de locaux scolaires à des fins quasi commerciales pose des difficultés importantes.

2 Dans leur esprit, des professeurs en disponibilité.

MONOGRAPHIE 6

MONOGRAPHIE 6

1. CARACTÉRISTIQUES DU MILIEU

Ce milieu peut être décrit comme regroupant un grand ensemble de municipalités (dont aucune de petite taille). Tous les niveaux scolaires s'y retrouvent (à plusieurs reprises); de nombreux clubs privés et organismes sans but lucratif exercent une vive concurrence pour séduire une clientèle souvent commune.

Ce milieu est en général riche en équipements et en ressources humaines. Si, de l'avis du monde municipal, les budgets sont trop petits pour leurs besoins, l'on peut affirmer qu'ils nous apparaissent nettement plus substantiels qu'ailleurs.

L'on relève une méfiance envers l'Etat et ses exigences de toute nature à l'égard des programmes de loisirs et un scepticisme dans sa capacité à assurer la continuité dans les efforts de développement du loisir.

2. L'ETAT ACTUEL DE LA CONCERTATION

L'état actuel de la concertation présente au niveau scolaire des variations importantes selon les municipalités concernées. En dépit de cet hétérogénéité des modalités d'ententes, les relations peuvent être qualifiées d'excellentes et l'accès aux équipements réciproques repose sur des protocoles négociés et remis à jour périodiquement.

Ces protocoles respectent le principe de "l'utilisateur payeur" basé sur l'évaluation des coûts excédentaires d'utilisation. Plusieurs Commissions scolaires procèdent quand même à certains échanges (troc) de locaux et de services afin de contrer les difficultés inhérentes aux coûts du transport des élèves vers des plateaux sportifs municipaux.

Dans un cas précis, celui d'une Commission scolaire de grande taille, nous avons relevé l'existence d'un comité conjoint pour régir les ententes signées avec les autres partenaires.

Au niveau collégial, les difficultés et l'accès apparaissent plus complexes. En général, on allègue la surpopulation de ces institutions pour justifier le peu d'ouverture au public. Ce motif, a priori incontestable, nous apparaît cependant masquer une autre réalité: celle du peu d'intérêt de ces institutions pour l'organisation des loisirs en soirée.

Le complexe universitaire présente lui aussi sa mosaïque de problèmes dont le plus décrié est celui de la concurrence avec les autres organismes publics, parapublics et privés dans l'organisation et la tenue d'événements spéciaux.

Qui peut concurrencer un organisme possédant des équipements sportifs de très haut standard et pouvant offrir sur le même site, hébergement et restauration? Certes pas un aubergiste, ni un grand hôtel, même pas un centre municipal de congrès.

3. LES SITUATIONS PROBLÉMATIQUES

Les propos véhiculés par les participants qui se sont avérés être de loin les plus actifs que nous ayons rencontrés, permettent d'identifier les problèmes suivants:

- Tous déplorent la perte des subventions liées au programme de niveau 1. La municipalité, disent-ils, n'a pas assuré la relève de ce programme. Plusieurs autorités scolaires croient qu'ils font les frais de ce programme disparu. Une telle attitude influence le climat des tables de concertation.

- Le maître d'oeuvre est trop souvent le service de loisir de la municipalité et non le conseil municipal. Le pouvoir politique municipal n'exerce pas, de l'avis de plusieurs participants, le rôle que lui confèrent ses responsabilités. Ainsi, le directeur des loisirs doit justifier sa programmation et convaincre les édiles municipaux qu'elle a autant de valeur que les infrastructures de voirie qui attendent.

- L'Etat permet de créer des structures, de générer des attentes mais n'assume ses responsabilités que sur une courte période. Ainsi, après avoir permis l'implantation d'un programme, d'un équipement ou d'un service, après avoir suscité des attentes chez les citoyens, les responsables municipaux doivent continuer d'assurer un service pour lequel ils n'ont plus les mêmes ressources. Souvent, il y a interruption de l'activité et cela génère autant d'insatisfaits qu'il y avait d'adeptes.

4. LES PRINCIPES À RESPECTER ET LE RÔLE DE L'ÉTAT

Le rôle de l'Etat ne semble pas préoccuper énormément les participants. Si, en principe, on ne s'oppose pas à une intervention gouvernementale, on la souhaite discrète et davantage incitative.

De leur part, les participants nous ont défini plus exactement trois principes à respecter. Ces trois principes sont :

- Ce qui se passe à l'école, quelle que soit l'heure, doit avoir un but éducatif. Ainsi, les autorités scolaires se sentent dans l'obligation de participer à la programmation de ce qui se passe dans ses locaux même si, en pratique, elles ont remis à la municipalité la gestion des équipements après les heures normales de classe. Ils réclament donc une programmation concertée des activités et de l'encadrement requis.

- On doit tendre vers la gestion commune des équipements, sans quoi l'on risque le sur-équipement et la sous-utilisation.

- On doit favoriser la concentration des équipements et des services afin d'éviter que des clientèles scolaires ne puissent avoir accès à des équipements municipaux, faute de budgets de transport suffisants.

5. LES PERSPECTIVES D'AVENIR

La direction à suivre apparaît très claire à l'ensemble des participants. Les efforts de concertation devront provenir (et proviendront) dans l'avenir de l'initiative municipale et couvrir des champs plus vastes que ceux actuellement considérés:

1. Concertation dans la programmation.

2. Concertation avec d'autres organismes publics privés communautaires.

3. Concertation intermunicipale.

4. Concertation sur la localisation des équipements.

5. Concertation sur le partage d'autres services (informatique, service de santé, de formation...).

ANNEXE 1

ÉTUDE QUALITATIVE

LA CONCERTATION SCOLAIRE-MUNICIPALE

AU QUÉBEC

RAPPORT DU PRÉ-TEST

OCTOBRE 1984 IQOP INC.

INSTITUT QUÉBÉCOIS D'OPINION PUBLIQUE INC.
(IQOP INC)

545, GRANDE-ALLÉE EST
QUÉBEC (QUÉBEC)
G1R 2J5

275, ST-JACQUES OUEST
SUITE 52
MONTRÉAL (QUÉBEC)
H2Y 1N9

RAPPORT DU PRÉ-TEST

• NOTES PRÉLIMINAIRES

Le présent document fait état des principaux résultats du pré-test des instruments d'évaluation qualitative construits dans le cadre du projet de recherche sur la concertation scolaire-municipale au Québec.

Trois aspects ont surtout retenu notre attention lors de la réalisation de cette étape de la recherche. Premièrement, nous tenions à vérifier la pertinence de plusieurs éléments de contenu du guide d'entrevue de même que sa facture générale.

Notre deuxième préoccupation concernait le rôle des personnes invitées à nos rencontres; consultions-nous les personnes les plus aptes à nous donner l'information recherchée?

Enfin, ce pré-test devait nous permettre d'apprécier certains résultats des consultations et tenter d'identifier les conséquences sur l'ensemble de la démarche. À ce sujet, l'IQOP tient à préciser que tous les efforts ont été consacrés afin que les propos consignés dans ce rapport respectent l'esprit, le ton et le contexte dans lequel ils nous ont été livrés par les participants.

- LES INSTRUMENTS

Le pré-test tenu dans une localité du Bas St-Laurent[1] le 19 septembre permet d'affirmer que le guide d'entrevue apparaît satisfaisant dans sa forme actuelle.

On a constaté qu'il assure à chaque participant la possibilité de s'exprimer librement sans imposer de contraintes trop fortes quant aux aspects[2] à couvrir ou au temps à consacrer à chaque sujet. Les entrevues seront d'une durée moyenne de 90 minutes environ.

Interrogés a posteriori sur la manière dont s'est déroulée l'entrevue, les participants ont affirmé grandement apprécier avoir eu l'occasion d'exprimer leurs problèmes, de soumettre certains éléments de solution et de préciser leurs attentes quant au rôle du gouvernement. Mis à part ces remarques liées aux objectifs mêmes de la tenue des groupes, nous n'avons pas relevé de commentaires particuliers qui puissent permettre d'identifier quelques irritants susceptibles de perturber le processus de consultation.

Bref, le guide permet la libre expression des propos, offre à chacun le temps nécessaire pour le faire tout en assurant l'exhaustivité des sujets.

---

1 Il s'agit d'une localité d'environ 20 000 habitants, comprenant deux Commissions scolaires et un Cegep.

2 Un seul ajout pourrait être fait au guide d'entrevue. Il y aurait lieu lorsque cet aspect n'émerge pas spontanément, que l'animateur ajoute à l'élément C du point 3, "les objectifs à atteindre".

- LES PARTICIPANTS

Un des aspects importants que le pré-test nous aura permis d'identifier concerne le type de personnes à recruter pour la tenue des tables de consultation. Voici selon le secteur, les principales observations à ce sujet.

SECTEUR SCOLAIRE

L'expérience acquise au pré-test nous indique qu'il s'avère important pour le bon fonctionnement du groupe, de réunir les cadres supérieurs des institutions scolaires retenues. Ces derniers sont les véritables participants des ententes, les acteurs de la concertation. Les directeurs généraux, directeurs de services, présidents du conseil des commissaires sont les personnes à consulter.

SECTEUR MUNICIPAL

Lors du recrutement, il importe d'inclure dans le groupe consulté, un représentant élu au niveau municipal; l'échevin chargé du dossier des loisirs dans sa municipalité, par exemple.

Nous devrons également rechercher les gestionnaires d'organismes sans but lucratif généralement issus des efforts de concertation et ayant comme objet de gérer un équipement spécial dans une municipalité. Citons à titre d'exemple le Centre Culturel de Rivière-du-Loup géré par un tel organisme pour le bénéfice des usagers de la municipalité, du Cegep et des Commissions scolaires.

SECTEUR DES ORGANISMES

A cet égard, le recrutement apparaît satisfaisant et les présidents d'organismes se sont avérés des interlocuteurs intéressants. L'expérience du pré-test nous indique que la présence d'un "usager" des équipements, un citoyen ordinaire, amène à percevoir certaines facettes de la concertation ou de l'absence de consultation.

LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

LA CONCERTATION SCOLAIRE MUNICIPALE:

UN IMPERATIF

Lors de l'étude exploratoire, les participants ont été unanimes à reconnaître que l'absence d'entente formelle entre les autorités municipales et les autorités scolaires au sujet du partage des équipements récréatifs a constitué, au cours des dernières années, un des problèmes les plus aigus auxquels ils ont eu à être confrontés.

Les problèmes à ce sujet pertubent encore le climat entre le monde municipal et le monde scolaire puisque des sommes d'argent importantes font toujours l'objet de litige.

POUR LES AUTORITES SCOLAIRES, "IL EST HORS DE QUESTION QUE DES LOCAUX, DES SERVICES OU DES EQUIPEMENTS APPARTENANT AUX INSTITUTIONS SCOLAIRES SOIENT MIS A LA DISPOSITION DU PUBLIC SANS QUE DES ENTENTES FORMELLES SOIENT SIGNEES ENTRE LES PARTIES".

POUR LES AUTORITES MUNICIPALES, "IL EST EGALEMENT HORS DE QUESTION QU'ELLES UTILISENT DES LOCAUX, DES SERVICES OU DES EQUIPEMENTS DES INSTITUTIONS SCOLAIRES SANS CONNAITRE, A PRIORI, LES CONDITIONS D'UTILISATION".

Cette situation est l'aboutissement d'expériences vécues depuis plus de quinze ans par les intervenants. Si, à l'origine, la concertation avait comme principal objectif la réalisation d'un projet d'envergure impliquant les efforts de chacun, celle-ci inclut maintenant la gestion et les problèmes qui sont reliés à l'usage en commun de l'infrastructure disponible.

Pour l'usager ou la personne impliquée dans l'organisation des loisirs, il est impérieux qu'il puisse identifier UN SEUL intervenant avec qui il devra traiter ou transiger.

En général, l'usager connaît l'existence des ententes coiffant l'utilisation d'un équipement, il se dit d'accord avec les principes les régissant et souscrit à leur bien-fondé.

LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS

Tous les participants, quel que soit le secteur, ont été unanimes à reconnaître les nombreux avantages liés à la concertation. Ce sont toutefois les représentants des organismes qui ont été les plus précis à ce sujet. Leurs propos permettent d'identifier deux typologies distinctes d'organismes; ceux utilisant l'infrastructure scolaire et ceux n'en ayant pas besoin, que nous appellerons pour les fins du présent rapport les "organismes dépendants" et les "organismes autonomes" tel qu'il nous a été fortement suggéré par les participants de ce groupe.

- LES ORGANISMES "DÉPENDANTS"

  Ces organismes[1] lient leur existence même à la présence d'ententes leur permettant d'avoir accès aux équipements dont ils ont besoin (piscine, court de tennis...).

  Il n'est pas étonnant de constater qu'ils soient très sensibles à la nature des ententes. Souvent, ils se définissent comme les "parents pauvres" des loisirs, ayant à payer l'utilisation des équipements et fréquemment placés devant l'obligation de faire la preuve de l'utilité de ce qu'ils demandent.

---

1 Dans plusieurs petites municipalités, l'école est le seul endroit pouvant offrir certains équipements sportifs.

Ils ont difficilement accès aux équipements durant les fins de semaine, paient trop cher leur location et demeurent souvent à la merci du concierge d'une école.

- LES ORGANISMES "AUTONOMES"

Les organismes autonomes sont les organismes n'ayant pas besoin des équipements scolaires pour fonctionner[2]. Ils ne sont pas très préoccupés par la concertation, sympathisant avec les autres organismes dont ils font l'envie.

- LES SECTEURS SCOLAIRE ET MUNICIPAL

D'un autre côté, les autorités scolaires et municipales ne voient que des avantages à la concertation, laquelle permet à ces institutions d'assurer une certaine forme d'équité face à la population dans le partage d'équipements payés à même les fonds publics.

Un seul inconvénient a été relevé par le groupe du secteur scolaire. Après plusieurs tentatives et de nombreuses discussions sur le sujet, les autorités scolaires ont décidé d'exclure du champ de la concertation l'accès aux locaux spécialisés (cafétéria, salle de concert...), ateliers et laboratoires.

En dépit du fait qu'à chaque année les autorités doivent faire face à des demandes en ce sens, elles ont toujours refusé et organisé elles-mêmes les cours requis par le public qui a dû en assumer les frais.

---

2 Les ligues de hockey, baseball... par exemple.

LES PROBLEMES ET LES ELÉMENTS DE SOLUTION

Par-delà les nombreuses discussions portant sur des cas précis de situations problématiques vécues par les divers intervenants, il nous apparaît utile d'insister sur les quatre (4) points suivants. Ces aspects sont représentatifs des principaux problèmes spontanément mentionnés par tous les groupes de participants.

- LE POUVOIR DU CONCIERGE

  Le rôle dévolu au concierge d'une école apparaît aux yeux de plusieurs comme une aberration. Tandis que les animateurs municipaux décrient la "séduction" qu'ils se doivent d'exercer auprès du personnel d'entretien afin d'avoir accès aux locaux, les Commissions scolaires déplorent devoir s'en tenir à des contrats collectifs de travail ayant une grande influence sur les activités para-scolaires.

  Si les organismes comprennent la situation, ils n'en déplorent pas moins l'illogisme. Les heures à "temps et demi" et "temps double" doivent être payées par eux, qui le plus souvent, recueillent leurs fonds par des sollicitations populaires (marathon, vente de chocolat...).

  Bien que les opinions semblent partagées sur les solutions visant à améliorer la situation, il appert que la formation d'associations sans but lucratif ayant comme mandat de gérer un équipement ou un ensemble d'équipements soit une alternative offrant de grandes possibilités. Ainsi, il apparaît clair que la solution à ce problème se trouve dans la concertation poussée une étape plus loin.

- L'ABSENCE D'OBJECTIFS COMMUNS EN MATIERE DE LOISIRS

S'il est un aspect qui tient à coeur aux représentants des services municipaux, c'est bien l'absence d'objectifs stratégiques communs en matière de loisirs.

Les organismes sont davantage préoccupés à faire la promotion d'une activité spécifique et les autorités scolaires reconnaissent que leur principale priorité concerne les activités pédagogiques et qu'aucun compromis à cet égard ne peut se concevoir au profit d'activités para-académiques.

Un tel contexte pose évidemment l'obligation pour les services municipaux d'assumer seul le leadership en matière d'animation et d'organisation d'activités de loisirs. Si la municipalité se dit prête à accepter un tel rôle, elle pose néanmoins l'obligation de reconnaître qu'elle s'implique aussi dans un contexte d'éducation. En ce sens, elle souhaite la définition et l'organisation conjointe (il faut comprendre "par concertation") d'activités et d'objectifs à atteindre en matière de loisirs.

- L'ÉVALUATION ET LE PARTAGE DES COÛTS

Qui paie quoi, quand et pourquoi? Une seule interrogation qui génère autant de réponses qu'il y a de personnes pour y répondre. Aussi présenter maintenant une solution à ce problème ne ferait qu'apporter une réponse de plus à celles existantes.

Les propos livrés font état de beaucoup de divergences mais contiennent cependant bon nombre d'éléments communs.

Il semble clair que tous comprennent que les coûts inhérents aux activités représentent les coûts d'utilisation des équipements sans calcul d'immobilisation. Il semble clair également que les

diverses méthodes de calcul des coûts utilisées par les intervenants, sans faire l'unanimité, recueillent l'assentiment général. Ainsi, si l'on s'entend sur le "quoi", l'on diverge souvent d'opinions sur le "qui" dans le "qui paie quoi".

Les trois (3) éléments suivants sont spontanément identifiés par les participants comme étant générateur de conflits dans le partage des coûts.

- ÉDUCATION/RÉCRÉATION

Les organismes et la municipalité allèguent aisément le caractère éducatif de leurs activités pour réclamer des allègements financiers dans les montants exigés par les Commissions scolaires. "Nous contribuons à l'apprentissage et au développement d'une clientèle bien souvent commune", disent-ils.

- LA CLIENTÈLE EXTERNE

Les équipements spécialisés (aréna, piscine...) subissent une utilisation par une clientèle qui déborde le cadre d'une seule municipalité. Il apparaît difficile de tenir compte de l'origine de l'usager dans une formule de tarification bien que cette clientèle externe puisse représenter dans certains cas jusqu'à 33% des usagers. Ainsi, 100% des coûts d'une dépense majeure d'entretien doivent être payés par 66% des usagers.

- LES LOCALITÉS ENVIRONNANTES

Bon nombre de participants ont été très sévères à l'endroit des municipalités environnantes qui ne consacrent que peu d'efforts financiers aux loisirs et qui laissent les autres municipalités suppléer à leur inertie. Ils dénoncent également l'utilisation faite des

sommes d'argent initialement dévolues aux loisirs et finalement consacrées à divers travaux d'infrastructure. L'on dénonce cet état de fait, l'on parle de détournement de fonds, de mauvaises utilisations de l'argent, d'insuffisance du contrôle gouvernemental...

- PERSPECTIVES D'AVENIR

Deux projets spécifiques font actuellement l'objet de préoccupations de tous les agents socio-économiques de la localité rencontrés lors du pré-test. A l'instar d'autres projets d'envergure, les autorités rencontrées affirment qu'ils se réaliseront avec la concertation des efforts de tous.

Habitués qu'ils sont au succès que procure la concertation, il apparaît évident que les efforts de concertation vont s'accroître et les ententes se multiplier. C'est selon eux, la meilleure façon d'obtenir quelque chose, d'éviter le sur-équipement et la sous-utilisation.

Les intervenants formulent deux (2) pré-requis à l'évolution de la concertation scolaire municipale au Québec. Premièrement, ils souhaitent l'intervention législative de l'Etat et deuxièmement, l'élaboration d'une politique de communication à l'intention de la population.

- INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

Une des assises du développement de la concertation repose, de l'avis des représentants du milieu scolaire, sur une modification de la loi, afin d'obliger les commissions scolaires à rendre accessibles leurs équipements à la population, cette obligation devant créer un contrepoids suffisant pour faciliter la négociation entre les intervenants.

- UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION

Trop longtemps la population a utilisé des services et équipements en ne payant pas le juste prix de ces services ou équipements. Les compressions budgétaires dans le secteur de l'éducation et le contexte économique actuel obligent l'usager à

payer sa quote-part des services et équipements qu'il requiert. Aussi, plusieurs croient que le citoyen doit être mieux informé sur les coûts et la manière dont ils sont établis.

LE GUIDE D'ENTREVUE

ANNEXE 2

Étude qualitative

La concertation scolaire-municipale

au Québec

Protocole de recherche

1. GUIDE D'ENTREVUE (SECTEURS SCOLAIRE ET MUNICIPAL)

A. Note : Les observations spécifiques à l'animateur sont placées en marge gauche et encadrées. Même si les entrevues sont de type semi-directif, ces observations et le temps suggéré doivent dans la mesure du possible être respectés.

B. Matériel requis : Matériel d'enregistrement. L'enregistrement ne sert qu'à l'animateur et aux analystes lors de la rédaction du rapport. Ce matériel n'est pas exigé par le client.

PRÉSENTATION - RÉCHAUFFEMENT

Insister sur le caractère indépendant de l'UQAM et sur l'aspect scientifique de la recherche.
5 minutes

- Présentation de l'animateur, qui il représente, son rôle.
- Présentation des participants.
- Sujet à l'étude : La concertation scolaire-municipale au Québec : un bilan.
- Objectif de l'étude : Cerner l'impact actuel de la concertation sur le citoyen et sur les organismes locaux de même que les perspectives d'avenir pour maximiser la concertation sur leur territoire.
- Objectifs du groupe : Recueillir les perceptions, besoins et attentes des participants en regard de l'objectif de l'étude.

POINT 1

LES ENTENTES ACTUELLES[1]

A. Principaux éléments de contenu

- forme des ententes
- niveau de connaissance
- type de services rendus aux citoyens (qui autrement n'existeraient pas)
- relation entre les intervenants-climat actuel
- nécessité et utilité d'une entente
- les équipements concernés
- les programmes et activités
- le personnel et les services

Identification des services rendus aux citoyens.
10 minutes

B. Principes et modes de fonctionnement

- partage des équipements
- partage des horaires
- partage des coûts
- partage des responsabilités
- principe de tarification à l'usager

• Examen exhaustif des modalités actuelles de fonctionnement. • Période préparatoire au point 2.
10 minutes

NOTE: Durée: 20 minutes

Le but de cette étape est d'approfondir, analyser et expliquer certains aspects liés au fonctionnement des ententes elles-mêmes.

[1] Pour les groupes des "organismes", ce point est remplacé par une discussion table ronde portant sur l'accessibilité aux équipements, les règles d'utilisation, les délais, les procédures, les responsabilités, etc..

POINT 2

LES POINTS FORTS ET LES POINTS FAIBLES
DE LA SITUATION ACTUELLE

A. Avantages et inconvénients pour les organismes

- Effet de la situation actuelle
  - Impact sur l'accessibilité
  - Le degré de satisfaction des organismes
  - Les réalisations conjointes

• Identification et description des avantages que l'organisme retire de l'entente.
20 MINUTES

B. Principales situations problématiques (ou alternativement, si ça va bien, pourquoi ?)

- Nature des problèmes : dus à l'absence d'entente;
  dus aux ententes elles-mêmes

• Décrire de façon précise les principaux problèmes rencontrés aux ententes et ceux qui pourraient être réglés s'il y avait entente.
20 MINUTES

- Source de ces problèmes
- Gravité des conflits
- Leur impact sur l'accessibilité aux équipements et services par la population

DURÉE : 30 minutes

Trois objectifs sont visés par cette étape. Ce sont :

1. connaître les bénéfices perçus par les organismes;
2. identifier les sources actuelles de conflits s'il y a lieu;
3. connaître les attentes des organismes à l'égard du gouvernement.

PLAN 3

LES ORIENTATIONS A PRIVILEGIER

A. Les principes de base à respecter

- Etre vérifier le degré d'adhésion aux principes
- Identifier les zones de rejet et de consensus

20 minutes

- Les droits acquis
- Les éléments non négociables
- Les zones de compromis
- Les principaux éléments de revendication

B. Les éléments de solution aux problèmes réels

- Faire ressortir les avantages du règlement, les solutions qui éviteraient de créer d'autres problèmes.

20 minutes

- Les modifications à apporter aux orientations actuelles.
- Hiérarchisation des thèmes en présence

C. Les perspectives d'avenir

- Identification des réalités et des freins à la concertation.
- Réalisation d'un consensus

20 minutes

- L'situation des tendances
- Les projets futurs en matière de concertation
- Les buts visés
- La situation idéale
- Les obstacles à sa réalisation

D. L'intervention gouvernementale

- Quelle doit être l'attitude du gouvernement?

20 minutes

- Les attentes des intervenants
- La forme qu'elle doit prendre
- Le rôle que doit jouer le gouvernement

DUREE: 60 minutes

Cette étape, la plus importante, vise à discuter quels sont les projets et perspectives d'avenir des organismes en matière de consultation et quelles sont les potentiels sous-jacentes de ces objectifs.

Total de 3 entrevue 60 minutes

Gouvernement du Québec
Ministère du Loisir,
de la Chasse et de la Pêche

SP 1160-04-86

FIN